П. П. Гронскій.

# ОБЩИННОЕ УПРАВЛЕНІЕ

## ВЪ ГЛАВНѢЙШИХЪ

## ГОСУДАРСТВАХЪ ГЕРМАНІИ.

Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son caractère, de son génie national, et de son histoire, c'est l'administration locale

**Leroy Beaulieu.**



ПЕТРОГРАДЪ.

1916.

Типографія Р. Г. Шредера. Гороховая, 49.

Петроградъ, дозволено военной цензурой 11-го м

# Оглавленіе.

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

### Личный составъ сельскихъ общинъ.



## ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

### Общинные сходы и общинное избирательное право.



## ГЛАВА ПЯТАЯ.

### Общинныя представительныя коллегіи.



## ГЛАВА ШЕСТАЯ.

### Исполнительные органы.



## ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

### Компетенція общины.

## ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

### Вотчинные округа.



## ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

### Надзоръ со стороны государства за дѣятельностью общинныхъ учрежденій.



---

# Предисловіе.

Вновь поставленъ на очередь вопросъ о необходимости созданія въ Россіи мелкой земской единицы, безсословнаго волостного земства. Съ наибольшею полнотою и наглядностью идея самоуправленія проявляется именно въ самыхъ мелкихъ по своимъ территоріальнымъ размѣрамъ самоуправляющихся союзахъ. Слова Leroy Beaulieu, поставленныя эпиграфомъ этой книги, съ наибольшимъ правомъ могутъ быть примѣнены къ общинному самоуправленію и если правильно положеніе, что для успѣшной борьбы съ врагомъ надо прежде всего ознакомиться съ его національными особенностями и характеромъ, то можетъ быть и эта книга, выходящая въ разгаръ жестокой войны, которую ведетъ Германія со своими союзниками противъ всей Европы и посвященная изученію устройства общинныхъ учрежденій въ многочисленныхъ государствахъ Германіи, окажется небезполезной для тѣхъ, кто захотѣлъ бы ознакомиться съ организаціей самой мелкой ячейки германскаго самоуправленія, являющейся основой и первой ступенью сложной системы мѣстнаго управленія германскихъ государствъ.

Работа эта была задумана, подготовлена и въ основной своей части выполнена до начала войны и

лишь оканчивать ее и печатать пришлось во время войны и естественно поэтому $\frac{\text{19 Іюля}}{\text{1 Августа}}$ 1914 года является тѣмъ срокомъ, по который учтены всѣ измѣненія, произведенныя новѣйшимъ законодательствомъ. Надо сказать, что и послѣ объявленія войны никакихъ существенныхъ измѣненій въ строѣ мѣстной жизни многочисленныхъ германскихъ государствъ не послѣдовало и система общиннаго управленія и посейчасъ остается такою же, какою была она ко времени начала военныхъ дѣйствій.

Въ заключеніе считаю своимъ долгомъ выразить мою глубокую признательность профессорамъ В. М. Гессену, И. А. Ивановскому и, теперь уже покойному, М. М. Ковалевскому за содѣйствіе и совѣтъ, которые всегда такъ цѣнны въ особенности въ началѣ научной дѣятельности.

*И. Г.*

24 Апрѣля 1916 г.
Дѣйствующая армія.

# ВВЕДЕНІЕ.

## Теоріи самоуправленія въ германской наукѣ.

### I.

Въ системахъ мѣстнаго управленія главнѣйшихъ государствъ Германской Имперіи общинныя учрежденія занимаютъ низшую ступень, служатъ фундаментомъ всего зданія мѣстной администраціи. Органы общиннаго самоуправленія какъ городского, такъ и сельскаго, это власти наиболѣе близкія къ широкимъ кругамъ населенія германскихъ государствъ; общинныя должностныя лица и представительныя собранія избираются членами общины и почти всѣ дѣла мѣстнаго управленія разсматриваются и разбираются ими, такъ какъ объемъ полномочій предоставленныхъ органамъ общиннаго управленія гораздо обширнѣе круга дѣлъ порученныхъ завѣдыванію органовъ уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія. Для мѣстнаго населенія, въ особенности въ сельскихъ общинахъ, слабо заселенныхъ и незначительныхъ по своимъ территоріальнымъ размѣрамъ, общинныя учрежденія являются не только органами администраціи, обладающими обширной компетенціей, но и коллегіями, состоящими изъ представителей мѣстнаго населенія, близкихъ къ его нуждамъ и интересамъ.

Многочисленные изслѣдователи строя мѣстнаго управленія различныхъ германскихъ государствъ неоднократно останавливали свое вниманіе на вопросахъ, которымъ посвящена эта работа, на вопросахъ сельскаго общиннаго устройства, организаціи самаго низшаго органа мѣстнаго управленія— германской мелкой земской единицы и на ряду съ догматическимъ изученіемъ общиннаго управленія авторы и спеціальныхъ сочиненій по мѣстному управленію и общихъ курсовъ

государственнаго и административнаго права касались также теоретическихъ вопросовъ и прежде всего и главнымъ образомъ основной проблемы теоріи мѣстнаго управленія, проблемы существа самоуправленія.

Догматическое изученіе общиннаго строя оказало весьма серьезное вліяніе и на теорію самоуправленія, въ особенности въ первоначальной стадіи ея развитія [1]), такъ какъ тѣ авторы, которые въ первой половинѣ XIX вѣка затрагивали вопросы самоуправленія, строили всѣ свои теоретическіе выводы на изученіи исключительно общиннаго самоуправленія, городского и сельскаго и такимъ образомъ теорія самоуправленія въ началѣ своего развитія сводилась къ теоріи общиннаго самоуправленія.

Въ исторической преемственности ученій о существѣ самоуправленія первое мѣсто занимаютъ такъ называемыя теоріи «свободной общины» («freie Gemeinde») или теоріи «основныхъ правъ общинъ» («die Grundrechte der Gemeinde»). Не ознакомившись съ основными моментами этого ученія, нашедшаго себѣ многочисленныхъ истолкователей и защитниковъ въ средѣ государствовѣдовъ либеральной школы первой половины XIX вѣка, трудно было бы выяснить и нѣкоторыя стороны новѣйшихъ ученій о существѣ самоуправленія, а въ особенности германистической теоріи проф. Otto Gierke.

Идея основныхъ правъ общины нашла себѣ особенно яркое выраженіе въ ст. 108 бельгійской конституціи 1831 г. [2]).

---

[1]) Теорія „свободной общины", см. ниже, стр. 2—11.

[2]) „Les institutions provinciales et communales sont réglées par des lois.—Ces lois consacrent l'application des principes suivants:—1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux;—2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;—3° La publicité des séanses des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi; — 4° La publicité des budgets et des comptes;—5° L'intervention du roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

сохранившейся и до сего дня въ текстѣ ея и перечисляющей основныя права общинъ и провинцій, гарантированныя конституціей [1]).

Извѣстно, какое большое вліяніе оказала бельгійская конституція на науку конституціоннаго права въ Германіи и на все движеніе къ упроченію и развитію началъ конституціонализма въ многочисленныхъ германскихъ государствахъ, завершившееся созывомъ франкфуртскаго національнаго собранія. Однакоже не меньшее вліяніе какъ на доктрину, такъ и на законодательство многочисленныхъ германскихъ государствъ оказала и идея основныхъ правъ общины, также нашедшая себѣ юридическое закрѣпленіе въ ст. 108 бельгійской конституціи.

Въ свою очередь составители бельгійской конституціи находились подъ вліяніемъ французскихъ революціонныхъ идей и въ частности въ области вопросовъ самоуправленія подъ вліяніемъ того взгляда, весьма распространеннаго среди дѣятелей французской революціи, что́ цѣлый рядъ дѣлъ мѣстнаго управленія относится къ числу специфически общинныхъ дѣлъ и потому завѣдываніе этими дѣлами должно быть обязательно поручено органамъ общиннаго самоуправленія; общины имѣютъ свою самостоятельную компетенцію, которую государство не можетъ и не должно урѣзывать, въ сферѣ этой своей собственной компетенціи онѣ дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно и независимо отъ воли государственной власти [2]).

---

Ст. 31 бельгійской конституціи относитъ даже коммунальную власть къ основнымъ государственнымъ властямъ и такимъ образомъ возводитъ ее въ рангъ четвертой государственной власти.

[1]) Подробнѣе объ этой зависимости германской доктрины отъ бельгійскаго права и отъ французскихъ ученій періода революціи см. у Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, стр. 50—68; этого вопроса касаются также проф. Н. И. Лазаревскій въ своей статьѣ „Самоуправленіе“ въ сборникѣ Мелкая Земская Единица ст. 1902, стр. 2, и G. Jellinek, System der Subjektiven öffentlichen Rechte, 2 Auflage, Berlin, 1905, стр. 277 и 281. См. также его Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin, 1911, II, стр. 342.

[2]) Эти идеи особенно ярко выражены были въ Національномъ Собраніи Thouret, докладчикомъ по законопроекту объ общинномъ и

Эта особая муниципальная или коммунальная власть, которую иногда называли четвертой властью (наряду съ законодательной, судебной и исполнительной) является такимъ образомъ созданіемъ французской революціи, провозгласившей вмѣстѣ съ основными правами человѣка и гражданина также и основныя права общины. Такимъ образомъ первая германская теорія самоуправленія—теорія свободной общины заимствована была германской доктриной изъ арсенала французско-бельгійскаго конституціонализма.

Популярности теоріи свободной общины много способствовало также то обстоятельство, что реформа административнаго строя Франціи, проведенная въ жизнь Наполеономъ [1]) и замѣнившая самостоятельность общинъ строжайшей централизаціей, возбудила противъ себя сильнѣйшую реакцію въ обществѣ и такимъ образомъ еще болѣе укрѣпила позицію сторонниковъ теоріи основныхъ правъ общины, нарушенныхъ Наполеоновскимъ законодательствомъ. Французскія учрежденія и Наполеоновскій централизмъ явились вмѣстѣ съ побѣдоносною французскою арміей и въ многочисленныя германскія государства, и здѣсь общины лишены были той самостоятельности, которой раньше онѣ обладали, и здѣсь эта административная нивелировка на французскій образецъ вызывала нареканія и теоріи свободной общины находили себѣ благодарную почву;

департаментскомъ положеніи; см. Hatschek, назв. соч. стр. 51 и слѣд. Вліяніе идей 1789 года на созданіе понятія самостоятельнаго круга дѣлъ; предоставленнаго завѣдыванію общинныхъ учрежденій, отмѣчено было еще E. Loening'омъ въ его Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig, 1884, стр. 181, прим. 1. Въ революціонной Франціи эти идеи нашли себѣ осуществленіе въ ст. 50 Закона 11 декабря 1789 г., которая указываетъ на то, что выборныя общинныя представительныя учрежденія имѣютъ двоякаго рода задачи: „les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres a l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités"; ср. Jellinek, System, стр. 278, его же Staat und Gemeinde въ сборникѣ Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin, 1911, II, 342.

[1]) Извѣстный законъ 28 плювіоза VIII года (17 февраля 1800 г.), см. подробный анализъ этого закона у З. Авалова. Децентрализація и самоуправленіе во Франціи, Спб., 1905, стр. 20—69.

борьба за свободу общиннаго самоуправленія связана была въ Германіи съ борьбой за освобожденіе отъ иноземнаго ига и отъ иностраннаго вліянія.

Реакціей противъ французскаго централизма явился цѣлый рядъ законодательныхъ актовъ начала XIX вѣка, начиная со Штейновскихъ реформъ въ Пруссіи (1808), стремившихся развить и укрѣпить идею самоуправленія и полагавшихъ, что въ развитіи самодѣятельности народа можно найти прочный оплотъ противъ иноземныхъ вліяній. Такимъ образомъ французская революціонная идея объ основныхъ правахъ общинъ, претворившись въ германскихъ умахъ въ ученіе о свободной общинѣ, стала однимъ изъ лозунговъ борьбы съ французскимъ централизмомъ начала XIX вѣка.

Если мы обратимся къ изученію взглядовъ германской доктрины первой половины XIX вѣка на существо самоуправленія, то увидимъ, что ученіе о свободной общинѣ тѣсно связано съ теоріей собственной и препорученной компетенціи (eigener und übertragener Wirkungskreis), оказавшей такое сильное вліяніе на законодательства различныхъ государствъ Германіи.

Еще въ трудахъ Дальмана и Рейхарда [1]) проводился тотъ взглядъ, что общинамъ должно быть предоставлено государствомъ завѣдываніе хозяйственными дѣлами, что для охраны ихъ права на свободное самоуправленіе административная опека государственныхъ властей надъ ними должна быть упразднена или значительно ограничена, а органъ общиннаго самоуправленія долженъ быть избираемъ членами общины; такое свободное самоуправленіе общинъ обозначалось въ тѣ времена также словами «самостоятельность» и «автономія» [2]).

Теоріи естественнаго права, столь распространенныя въ тѣ времена въ Германіи, нашли себѣ примѣненіе и къ ученію о самоуправленіи; подобно тому, какъ за индивидуумомъ признавались неотъемлемыя, ему принадлежащія, естественныя

---

[1]) Dahlmann, Politik, I, стр. 263; Reichhard, Historisch-politische Ansichten über die Stadtverfassungen in Deutschland, 1830, стр. 271.

[2]) Hatschek, назв. соч., стр. 71—72.

права, которыхъ государственная власть не въ правѣ отнять и не должна ограничивать, такъ и за общинами признавалось естественное право на самоуправленіе, указывалось на то, что онѣ, какъ и индивидъ, существовали раньше государства и послѣднее должно признать за ними право на самоуправленіе [1]).

Въ тридцатыхъ и сороковыхъ годахъ прошлаго вѣка, подъ вліяніемъ постановленій бельгійской конституціи, выше указанныхъ, и ученія о pouvoir municipal, въ германской литературѣ замѣчается оживленіе интереса къ проблемамъ самоуправленія и теорія свободной общины находитъ себѣ талантливыхъ истолкователей въ лицѣ писателей либеральной школы. Главнымъ выразителемъ этого направленія научной мысли явился **Rotteck** [2]), представитель болѣе умѣреннаго теченія, нежели **Maurenbrecher** и **Ahrens**, считавшіе общину государствомъ въ государствѣ; поэтому и вся система **Rotteck'a** и примыкающихъ къ нему писателей [3]) получила названіе

---

[1]) Aretin, Staatsrecht der Konstitutionellen Monarchie, herausgegeben von Rottek, Altenburg 1827 III Theil, стр. 22 и сл.; см. также Maurenbrecher, Crundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts 1837, стр. 292; Ahrens, Naturrecht oder Philosophie des Rechts und des Staates 6 Auflage, Wien, 1871, II, стр. 481.

[2]) Aretin-Rotteck, назв. соч., стр. 37. 38; см. также Jellinek, Staat und Gemeinde въ сборникѣ Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin, 1911, II, стр. 344. — Staatsrecht der Konstitutionellen Monarchie, начатое баварскимъ ученымъ Aretin'омъ, было издано послѣ его смерти Rotteckомъ, при чемъ послѣдній закончилъ трудъ Aretin'a и написалъ дополненія; книга вышла первымъ изданіемъ въ 1828 году.

[3]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht 3 Auflage 1865, 1 B., стр. 559. Stahl. Philosophie des Rechts, II, стр. 29; его же, Rechts- und Staatslehre II, стр. 27; Mittermaier, статья „Gemeinde" въ Staatslexikon Weiske; Weiske, Gemeinde als Corporation во введеніи къ Sammlung der neuren deutschen Gemeindegesetze, 1848; Christ Einleitung zum badischen Gemeindegesetz, 1845, стр. 25; Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, 5 Auflage, Leipzig, 1863, II Theil, стр. 467: Eine Gemeinde im staatsrechtlichen Sinne ist eine politische Verbindung von Staatsbürgern auf einem bestimmten Bezirke des Staatsgebietes (Gemeindebezirk) unter einem bestimmten Gemeindenamen und mit Korporationsrechten zum Zwecke der

vermittellnde System [1]), такъ какъ она стремилась согласить ученіе объ основныхъ правахъ свободной общины съ теоріей всемогущества государственной власти. И они признавали также общину естественно сложившейся органической корпорацией, которую государство должно признавать и не можетъ уничтожить, такъ какъ община имѣетъ свои задачи, во многомъ, правда, сходныя съ задачами государства, но все же самостоятельныя, осуществляемыя органами общиннаго самоуправленія (распорядительными и исполнительными), избираемыми членами общины и независимыми отъ государственной власти.

Мы увидимъ далѣе, обратившись къ разсмотрѣнію взглядовъ на существо самоуправленія писателей болѣе поздняго времени, что въ ученіи о свободной общинѣ уже предуказаны были тѣ пути, по которымъ пошла научная мысль, изслѣдовавшая проблему существа самоуправленія. Указаніе на корпоративную природу общинъ стало основаніемъ господствующей нынѣ въ Германіи юридической теоріи самоуправленія, ученіе о самостоятельности общины и специфической принадлежности цѣлаго ряда дѣлъ мѣстнаго управленія къ компетенціи общины претворилось въ такъ называемую общественную теорію самоуправленія и, наконецъ, избираемость органовъ общиннаго самоуправленія членами общины также явилась основаніемъ части такъ называемыхъ политическихъ теорій самоуправленія.

Въ тѣсной связи съ теоріей свободной общины находится ученіе о собственномъ и препорученномъ общинному самоуправленію кругѣ дѣлъ. Вполнѣ понятно, что тѣ, кто утверждалъ,

Wahrung und Beförderung der lokalen Interessen; и далѣе на стр. 478. Schon nach den gemeinen deutschen Rechte kommt allen Ortsgemeinden unbezweifelt der Charakter einer juristischen Person (universitas ordinata). Brater in Bluntschli's Staats wörterbuch статья „Gemeinde" II, стр. 122; Dahlmann, Politik § 238; J. Held, System des Verfassungsrechts, II Theil; 1857, стр. 563 и сл.

[1]) См. также Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, Wien, 1887, § 2 passim; Hatschek, Selbstverwaltung, стр. 73—74; Лазаревскій, Самоуправленіе, стр. 4.

что община должна быть свободна въ осуществленіи возложенныхъ на нее историческимъ процессомъ задачъ ей специфически присущихъ, должны были также установить, каковы же именно тѣ задачи, которыя по самой «природѣ вещей» («Natur der Sache») предназначены быть включенными въ кругъ компетенціи общины.

Къ этимъ «eigene Angelegenheiten», «eigene Gemeindesachen» [1]) общины либеральная доктрина первой половины XIX вѣка относила всѣ тѣ дѣла, которыя близко касались интересовъ общины и могли быть обслуживаемы собственными силами общинъ въ предѣлахъ ея территоріи; къ числу этихъ дѣлъ относили прежде всего общинное хозяйство и мѣстную полицію [2]); но неопредѣленность понятія «хозяйственныхъ» дѣлъ общины не давала возможности прочно установить кругъ компетенціи общинныхъ учрежденій. Несмотря однакоже на эту непредѣленность самаго понятія «собственныхъ дѣлъ» общины, представители теоріи свободной общины стремились всячески ограничить права надзора органовъ государственной власти за дѣятельностью органовъ общиннаго самоуправленія, стремились создать прочную гарантію противъ вмѣшательства органовъ государственной власти въ самостоятельную компетенцію общинъ и въ качествѣ таковыхъ гарантій указывали на два средства: 1) ограниченіе надзора со стороны государства за дѣятельностью самоуправленія правомъ наблюденія за закономѣрностью мѣропріятій органовъ общиннаго самоуправленія, а не за ихъ цѣлесообразностью, и 2) привлеченіе въ качествѣ властей надзора за цѣлесообраз-

[1]) См. напримѣръ: Zachariae, Deutsches Bundesstaatsrecht, I, стр. 576. Rotteck-Aretin, назв. соч. III, стр. 61.

[2]) Ниже мы увидимъ, какъ, съ одной стороны, ученіе о томъ, что хозяйственныя дѣла общины составляютъ ея „eigene Angelegenheiten“ стало основаніемъ, такъ называемой, „общественной“ теоріи самоуправленія и какъ, съ другой стороны, раздѣленіе компетенціи общины на дѣла собственныя (eigene) и препорученныя (übertragene) внѣдрилось въ законодательство многочисленныхъ нѣмецкихъ государствъ и до сего дня сохранилось въ качествѣ дѣйствующаго права въ большинствѣ общинныхъ положеній.

ностью дѣятельности общиннаго самоуправленія не представителей государственной власти, а органовъ самоуправляющихся коммунальныхъ единицъ высшаго порядка: уѣздныхъ и провинціальныхъ, причемъ уѣздныя и провинціальныя земскія собранія, избирающія свои исполнительные органы, должны были быть избраны въ свою очередь органами общиннаго самоуправленія [1]). Въ такой системѣ надзора видѣли наилучшее средство охраны самостоятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Одной изъ характернѣйшихъ особенностей теоріи свободной общины явилось ученіе о собственной и препорученной компетенціи общины. Мысль эта, заимствованная, какъ мы видѣли выше, изъ Франціи вмѣстѣ съ основными началами теоріи свободной общины, оказалась наиболѣе живучей изъ всѣхъ принциповъ этой теоріи. Раздѣленіе круга дѣлъ, находящихся въ вѣдѣніи общиннаго сомоуправленія, на дѣла собственныя, по праву принадлежащія его завѣдыванію, и дѣла государственныя, порученныя заботамъ общины велѣніемъ государственной власти, до сихъ поръ является однимъ изъ краеугольныхъ камней большинства общинныхъ положеній государствъ Германской Имперіи и въ качествѣ признаннаго законодательствомъ факта общинной жизни останавливаетъ на себѣ вниманіе теоретиковъ, старающихся дать посильное объясненіе этому раздѣленію общинной компетенціи на собственную и препорученную.

Въ самомъ названіи двухъ сторонъ общинной компетенціи («eigene» und «übertragene») кроется отвѣтъ на вопросъ о томъ, въ чемъ состоитъ содержаніе этого ученія: среди дѣлъ, находящихся въ завѣдываніи органовъ общиннаго управленія, имѣются особыя дѣла, выдѣленныя въ отдѣльную группу, которыя по самой природѣ вещей являются дѣлами специфически общинными и потому подлежатъ завѣдыванію общинныхъ учрежденій въ силу ихъ собственной власти, а не въ силу

[1]) Aretin-Rotteck, назв. соч., стр. 129 и C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen, Jena, 1851, стр. 283—285.

полномочій врученныхъ общинамъ государствомъ; наоборотъ цѣлый рядъ другихъ дѣлъ, которыя по природѣ своей суть дѣла государственныя, не относится, собственно говоря, къ компетенціи общинъ и лишь поручается завѣдыванію общинныхъ учрежденій государствомъ, которое находитъ болѣе удобнымъ и болѣе цѣлесообразнымъ передать извѣстныя отрасли государственнаго мѣстнаго управленія въ руки общинныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ признается наличность существованія среди дѣлъ, находящихся въ завѣдываніи органовъ мѣстнаго самоуправленія, двухъ категорій: дѣлъ общинныхъ и дѣлъ государственныхъ, но какія именно дѣла слѣдуетъ отнести къ первой и какія ко второй категоріи точно не указывается. Правда, признавались общинными дѣлами дѣла общиннаго хозяйства и иногда мѣстная полиція, а всѣ другія задачи относили къ области государственныхъ нуждъ мѣстнаго управленія, но, тѣмъ не менѣе, никто не могъ, конечно, отрицать, что и общинное хозяйство и мѣстная полиція могли находиться также и въ рукахъ мѣстныхъ органовъ государственной администраціи. Такимъ образомъ прочнаго критерія для раздѣленія дѣлъ мѣстнаго самоуправленія на общинныя и государственныя теорія свободной общины не дала, такъ какъ указаніе на то, что къ общиннымъ дѣламъ относятся дѣла хозяйственныя, нисколько не уясняетъ дѣла, ибо самое опредѣленіе «дѣла хозяйственныя» столь же неопредѣленно, какъ и «дѣла общинныя», и опредѣленіе одного неизвѣстнаго понятія другимъ столь же неопредѣленнымъ едва ли способствуетъ уясненію задачи [1]). Дѣйствительно, съ одной стороны въ компетенцію органовъ самоуправленія входитъ цѣлый рядъ задачъ, которыя никакъ нельзя подвести подъ категорію хозяйственныхъ (мѣстная полиція, призрѣніе бѣдныхъ, общественная санитарія), съ другой стороны и цѣлый рядъ хозяйственныхъ дѣлъ, какъ напримѣръ

[1]) Ср. проф. А. И. Елистратовъ. Основныя начала административнаго права, Москва, 1914, стр. 29: „Одинъ и тотъ же предметъ въ одномъ государствѣ и въ данное время можетъ быть отнесенъ къ самоуправленію, въ другомъ или въ другое время—къ компетенціи правительственныхъ учрежденій".

постройка и ремонтъ школьнаго зданія, отнюдь не являются по самому существу своему дѣлами общинными, такъ какъ весьма многочисленны примѣры сосредоточенія завѣдыванія хозяйственными дѣлами не въ рукахъ органовъ общиннаго самоуправленія, а въ рукахъ представителей государственной власти; такъ, напримѣръ, сооруженіе школьныхъ зданій часто производилось за счетъ правительства и подъ наблюденіемъ его агентовъ. Такимъ образомъ общинными дѣлами могутъ быть дѣла не хозяйственныя, а дѣла хозяйственныя, въ то же время, могутъ быть дѣлами не общинными. Критерій хозяйственности не годится для опредѣленія того, какія задачи должны быть предоставлены органамъ мѣстнаго самоуправленія.

## II.

Въ непосредственной генетической связи съ теоріей свободной общины и съ ученіемъ о самостоятельномъ, отличномъ отъ задачъ государственнаго управленія, кругѣ дѣлъ по самой природѣ своей предназначенныхъ завѣдыванію органовъ самоуправленія, находится такъ называемая общественная теорія самоуправленія, которая и посейчасъ находитъ себѣ немногочисленныхъ, правда, сторонниковъ среди авторитетныхъ представителей германской науки. Наиболѣе яркими представителями ея являются: Zöpfl [1]), R. v. Mohl [2]), Rössler [3]), Schäffle [4]), Otto Gierke [5]), и въ самое послѣднее время Hugo Preuss [6]). Основною мыслью этой теоріи является то

[1]) Grundsätze des deutschen Staatsrechts, 1863, § 425.

[2]) Encyklopedie der Staatswissenschaften, 2 Ausgabe, стр. 19—26 и стр. 668–669.

[3]) Das Sociale Verwaltungsrecht, Erlangen, 1872, стр. 43 и Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, I, стр. 251.

[4]) Bau und Leben des Socialen Körpers, Zweite Auflage, II Band, Tübingen, 1896, стр. 431 и сл.

[5]) Das deutsche Genossenschafrecht, I Band. Berlin, 1868, стр. 759 и 761, II Band, 1873, стр. 874, его-же, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin, 1887, стр. 646 и 672.

[6]) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörpeschaften, Berlin, 1889; Das Städtische Amtsrecht, Berlin, 1902, и другія работы, см. ниже, стр. 14, прим. 3.

положеніе, что въ сферу компетенціи органовъ самоуправленія входятъ лишь мѣстныя общественныя дѣла, а дѣла государственныя хотя бы и мѣстнаго значенія остаются въ завѣдываніи государственныхъ властей [1]). Такимъ образомъ въ противоположеніи общества государству и общественныхъ интересовъ интересамъ государственнымъ ищетъ эта теорія раскрытія сущности самоуправленія. Выдѣляя органы мѣстнаго самоуправленія изъ общей схемы государственныхъ учрежденій и относя ихъ къ категоріи учрежденій общественныхъ, разсматриваемая теорія пытается тѣмъ самымъ прочнѣе установить независимость органовъ самоуправленія отъ воздѣйствія правительственныхъ властей, указывая, что въ завѣдываніе общественными дѣлами со стороны общественныхъ же учрежденій представители государственной власти не должны вмѣшиваться. Такимъ образомъ, если къ общественной теоріи примѣнить то дѣленіе компетенціи учрежденій самоуправленія, которое проводилось теоріей свободной общины и вошло въ цѣлый рядъ общинныхъ положеній германскихъ государствъ, а именно дѣленіе сферы компетенціи общинныхъ учрежденій на собственную и препорученную государствомъ, то дѣла собственныя надо будетъ отнести къ категоріи дѣлъ общественныхъ, а дѣла препорученныя — къ государственнымъ; и послѣдовательные сторонники общественной теоріи самоуправленія, какъ напримѣръ Otto Gierke, доказываютъ, что порученіе органамъ самоуправленія большого количества дѣлъ государственныхъ является «даромъ данайцевъ» («Danaergeschenk») [2]), къ которому они должны относиться съ осторожностью, такъ какъ слишкомъ большое количество дѣлъ, взваленныхъ на плечи общинъ государствомъ, заставляетъ ихъ уклоняться отъ регулярнаго исполненія ихъ первичныхъ и болѣе существенныхъ задачъ — отъ завѣдыванія ихъ собственными общественными дѣлами.

---

[1]) Ср. Н. М. Коркуновъ, Русское государственное право, т. II, изд. шестое, Спб., 1909, стр. 489 и сл.; также Н. И. Лазаревскій Самоуправленіе, стр. 11 и сл.

[2]) Das deutsche Genossenschaftsrecht, т. I, стр. 762.

Но наряду съ указаніемъ на то, что въ завѣдываніи общинъ и органовъ самоуправленія должны находиться только дѣла общественныя, главнѣйшіе представители общественной теоріи самоуправленія (Gierke [1]), Schäffle [2]), Hugo Preuss [3])) справедливо указываютъ на другую особенность строя мѣстнаго самоуправленія, а именно на корпоративную организацію самоуправляющихся общинъ, уѣздовъ, провинцій. Для нихъ однимъ изъ самыхъ существенныхъ отличительныхъ признаковъ самоуправленія является его территоріально-корпоративная природа. Новѣйшій представитель общественной теоріи самоуправленія Hugo Preuss такъ и называетъ одну изъ своихъ работъ: «Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften» [4]), уже въ самомъ названіи книги рѣзко оттѣняя то положеніе, что община прежде всего является «территоріальной корпораціей».

Это положеніе заимствовано Preuss'омъ у его учителя Гирке и находится въ тѣсной связи съ органологическимъ ученіемъ какъ Гирке, такъ и Preuss'а о государствѣ и

---

[1]) Тамъ же, т. II, стр. 870.

[2]) A. Schäffle. Bau und Leben des socialen Körpers. Zweite Auflage, II Band, Tübingen, 1896, стр. 431... Organe des einheitlichen Wollens und Handelns für das Gesammtleben der Territorialkörperschaften, der Landschaften, Bezirke, Städte, Landgemeinden d. h. Kommunale Einheitsorgane aufrecht, welche innerhalb der von den Centralorganen gesetzten Ordnung für ihren engeren Kreis Normen des Handels aufstellen und im einheitlichen Interesse der Einwohnerschaften beschliessen und handeln. Diese partiellen lokaleinheitlichen Willensorgane sind vor Zeiten selbstsouverän gewesen. Sie sind jetz zwar Glieder des Staatsorganismus, die im Auftrag der Centralorgaue für die betreffenden Gebietstheile entscheiden und handeln, sie haben aber doch auch einen vom staatlichen Centralorganismus unabhängigen Wirkungskreis und sind in diesem selbst, Territorialkörperschaften der Selbstverwaltung, welche (neben der beruflichen Selbstverwaltung der grossen Specialanstalten für Niederlassung, Raumverkehr, Stoffwechsel, Erziehung, Wissenschaft, Kunst und Religion) eine zweite Hemisphäre der Selbstverwaltung—in Unterordnung unter die Hemmungs-, Unterstützungs- und Erregungseingriffe der Staatsgewalt — darstellen.

[3]) Selbstverwaltung Gemeinde, Staat, Souveränität, стр. 197.

[4]) Berlin, 1889.

общинѣ. Для Гирке и государство и община, при чемъ подъ общиной понимается не только первичная Gemeinde, но и уѣздъ (Kreis) и провинція (Provinz)[1]), прежде всего являются общественными организмами[2]) и въ качествѣ таковыхъ имѣютъ самостоятельное и независимое соціальное бытіе какъ территоріальныя корпораціи[3]). Такимъ образомъ современное государство представляется большимъ коллективнымъ единствомъ-организмомъ, въ составъ котораго входятъ болѣе мелкія коллективныя единства, болѣе мелкіе организмы — общины, уѣзды, провинціи.

Взглядъ на общину, какъ на территоріальную корпорацію и организмъ, былъ высказанъ Гирке еще въ статьѣ его о Gemeinde, помѣщенной въ Rechtslexikon'ѣ Holtzendorf'а[4]) и затѣмъ подробнѣе былъ развитъ имъ и обоснованъ въ его извѣстномъ трудѣ «Das deutsche Genossenschaftsrecht»[5]). Изъ понятія общины, какъ соціальнаго организма, вытекаетъ цѣлый рядъ очень важныхъ выводовъ, касающихся организаціи общиннаго самоуправленія и предѣловъ его самостоятельности,

---

[1]) Das deutsche Genossenschaftsrecht, т. II, стр. 864.

[2]) Тамъ же, т I, стр. 761.

[3]) Это на органологической почвѣ построенное ученіе Гирке о территоріальныхъ корпораціяхъ считается имъ самимъ особымъ достояніемъ нѣмецкой науки и германскаго историческаго развитія; обоснованію этой его мысли посвящена одна изъ позднѣйшихъ его работъ: Deutsche Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. Berlin, 1887. Ср. также, Das deutsche Genossenschaftsrecht. т. I, стр. 4. Deutsche Genossenschaftstheorie, стр. 166.

[4]) Gierke Art. „Gemeinde" in v. Holtzendorff's Rechtslexikon. Bd. II, стр. 43:

„Das Wesen der Gemeinde besteht... darin dass die Gemeinde in sich die doppelte Funktion vereinigt, Glied eines höheren Organismus und Organismus für sich zu sein".

[5]) Такъ, напримѣръ, на стр. 759 I тома онъ говоритъ: Im öffentlichen Recht ist dieselbe Gemeindepersönlichkeit nach der einen Seite hin ein Glied höherer Organismen, vor allem des Staates nach der andern Seite aber ist sie für ihre Glieder eine Allgemeinheit und als solche Quelle eines ihren besonderen Kreis beherrschenden öffentlichen Rechts und Trägerin einer eigenen öffentlichen Gewalt.

которая намѣчена уже у Гирке [1]), но полнѣе развита, какъ мы увидимъ ниже, его ученикомъ Preuss'омъ.

На-ряду съ указаніемъ на то, что община является соціальнымъ организмомъ и потому имѣетъ свои особыя задачи, Гирке опредѣленно указываетъ на корпоративную природу общины, на то, что община есть территоріальная корпорація и личный союзъ [2]), съ опредѣленными задачами и что корпоративный, союзный строй является существенной особенностью общиннаго устройства [3]). Онъ полагаетъ, что эта корпоративная природа общины является результатомъ долгаго правообразующаго историческаго процесса и что община, какъ личный союзъ и территоріальная корпорація, не создана государствомъ, а только признана имъ, такъ какъ она существовала можетъ быть и до возникновенія государства.

Эпигономъ общественной теоріи самоуправленія является профессоръ Берлинской Handelshochschule Hugo Preuss [4]). Слѣдуя по стопамъ Gierke, онъ также указываетъ на то обстоятельство, что общины съ ихъ самоуправленіемъ существовали до государства и государству пришлось лишь признать ихъ самостоятельность въ цѣломъ рядѣ вопросовъ мѣстнаго

---

[1]) Такъ, напримѣръ: a) недопустимость порабощенія государствомъ органовъ самоуправленія и употребленія ихъ исключительно для завѣдыванія дѣлами, порученными имъ государствомъ; b) предѣлы надзора за дѣятельностью органовъ самоуправленія со стороны государства. См. Des deutsche Genossenschatsrecht, т. I, стр. 761 и 763. Deutsche Genossenschaftstheorie, стр. 656—658.

[2]) Тамъ же, томъ II, стр. 870 и 874.

[3]) Тамъ же, томъ II, стр. 862: Gemeinde im heutigen Sinn ist ein für staatliche Zwecke auf einem Theile des Staatsgebietes bestehender Zwangsverband, welcher eine zwischen der höchsten Allgemeinheit und den einzelnen Individuen mitten eine stehende eigene Persönlichkeit hat.

[4]) Онъ послѣдовательно развиваетъ свое ученіе въ монографіяхъ: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin, 1889; Das städtische Amtsrecht, Berlin, 1902, и въ статьяхъ: Ueber Organpersönlichkeiten (Schmoller's Jahrbuch за 1902 г., стр. 103); Verwaltungsreform und Politik (Zeitschrift für Politik за 1907 г., 1 Heft) и Selstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität (Staatsrechtliche Abhandlungen für Laband, томъ II, стр. 197).

управленія [1]); такимъ образомъ государство какъ общественный союзъ болѣе поздняго происхожденія не могло делегировать части своихъ полномочій общинамъ, которыя уже и до регламентаціи предѣловъ ихъ полномочій государственной властью обладали опредѣленною суммою правъ на самодѣятельность въ области мѣстнаго управленія.

Preuss такъ же, какъ и Гирке, сторонникъ органическаго ученія о государствѣ и общинѣ и поэтому для него община является соціальнымъ организмомъ [2]), занимающимъ высшую ступень въ цѣпи соціальныхъ организмовъ современности; во главѣ этой цѣпи Гирке ставитъ «Genossenschaft» всего человѣчества (международное общеніе) [3]), послѣднимъ звеномъ является община, какъ территоріальная публично-правовая корпорація. Община, несмотря на то, что она есть низшій соціальный организмъ, тѣмъ не менѣе обладаетъ цѣлымъ рядомъ публично-правовыхъ полномочій не делегированныхъ ей государствомъ, а принадлежащихъ ей самостоятельно по собственному праву, какъ соціальному организму. Всякій соціальный организмъ долженъ имѣть свои отправленія, охранять свое существованіе и заботиться о своемъ процвѣтаніи, т. е. о благѣ составляющихъ его индивидуумовъ, поэтому-то и община какъ соціальный организмъ имѣетъ свои ей одной присущія специфическія задачи, которыя возникаютъ внѣ зависимости ихъ отъ воли и участія государственной власти [4]).

Тогда какъ господствующая теорія юридическихъ лицъ публичнаго права знаетъ только независимыхъ, чуждыхъ другъ

[1]) Въ своей Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften Preuss говоритъ на стр. 225: „Die Staatliche Gesetzgebung bringt nur zum positivem Ausdruck, was als Recht schon in den Dingen vorhanden ist; und sie bekleidet nicht die Dinge resp. Personen mit einem von ihr aus dem Nichts geschaffenen Rechte“.

[2]) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschatten, стр. 229; Städtisches Amtsrecht, стр. 136; Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität, стр. 235.

[3]) Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1, стр. 5.

[4]) Ueber Organpersönlichkeiten (Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 1902 Zweites Heft, стр. 141).

другу противоположныхъ лицъ, въ виду неразрывности понятія лица и его непроницаемости, органическая теорія держится той точки зрѣнія, что одни соціальные организмы могутъ входить въ составъ другихъ организмовъ и составлять часть ихъ, не теряя въ то же самое время своего самостоятельнаго существованія, какъ соціальнаго организма [1]).

Такимъ образомъ по ученію Preuss'a государство есть сложный организмъ — сложная личность (Gesamtperson), и въ его составъ входитъ цѣлый рядъ Gliedpersonen болѣе мелкихъ соціальныхъ организмовъ: общины, уѣзды, провинціи. Всякое такое Gliedperson, какъ напримѣръ община, провинція, уѣздъ, являясь органомъ цѣлаго государственнаго организма, не теряетъ въ то же время качествъ особой личности (Organpersönlichkeit ist eben nichts anderes, als qualifizierte Gliedpersönlichkeit).

Изъ признанія общины соціальнымъ организмомъ и территоріальной корпораціей Preuss дѣлаетъ три чрезвычайно существенные вывода, касающіеся всѣхъ трехъ основныхъ конститутивныхъ элементовъ понятія самоуправленія: организаціи, компетенціи и надзора за дѣятельностью самоуправленія. Признаніе общины, уѣзда, провинціи самостоятельнымъ организмомъ само собою предполагаетъ, что органы, необходимые для функціонированія организма, составляютъ неразрывную часть организма и неотдѣлимы отъ него; также и органы самоуправленія должны находиться въ тѣсной связи съ организмомъ общины или уѣзда; поэтому изъ самаго существа органологическаго понятія самоуправленія съ непререкаемою очевидностью вытекаетъ то положеніе, что органы самоуправляющихся соціальныхъ организмовъ должны создаваться ими самостоятельно изъ своей среды и ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть навязаны общинѣ извнѣ назначеніемъ со стороны государственной власти. Наилучшій способъ установить правильныя взаимоотношенія между соціальнымъ само-

[1]) Was den Individuen gegenüber dem Staat, den Einzelstaaten gegenüber dem Reiche recht ist, wird also wohl den Gemeinden gegenüber dem Staate billig sein (Preuss, Städtisches Amtsrecht, стр. 135, а также Ueber Organpersönlichkeiten, стр. 128).

управляющимся организмомъ и его органами Preuss видитъ въ избраніи органовъ индивидуумами, составляющими организмъ [1]).

Съ другой стороны вопросъ о компетенціи самоуправленія, по мнѣнію Preuss'а, можно правильно разрѣшить только лишь на почвѣ органологической общественной теоріи самоуправленія, представителями которой являются Gierke и Preuss. Только признавая общину одновременно и самостоятельнымъ соціальнымъ организмомъ и въ то же время составною частью большого государственнаго организма, можно удовлетворительно объяснить ученіе о собственномъ и препорученномъ кругѣ дѣлъ, находящихся въ вѣдѣніи учрежденій мѣстнаго самоуправленія. По мнѣнію Preuss'а эта двойственность компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія, которые съ одной стороны завѣдуютъ своими собственными дѣлами, предоставленными всецѣло ихъ попеченію, а съ другой стороны заботятся и объ исполненіи тѣхъ обязанностей, которыя возлагаетъ на нихъ государственная власть, поручая ихъ попеченію цѣлый рядъ нуждъ государственнаго управленія на мѣстахъ, проистекаетъ отъ того, что община въ качествѣ самостоятельнаго соціальнаго организма должна и имѣетъ право осуществлять присущія ей соціальныя функціи, свойственныя каждому соціальному организму, но въ то же самое время, входя въ качествѣ неразрывной составной части въ общій организмъ государства, исполняетъ и тѣ обязаности, которыя возлагаются на нее государствомъ [2]). Специфической дѣятельностью общины,

[1]) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, стр. 230—231: Allerdings für die dynamisch-politische Betrachtung erscheint die Wahl als das einfachste und geeignetste Mittel, um aus dem genossenschaftlichen Organismus heraus dessen Organe zu schaffen, während andrerseits die Ernennung die einfachste Form für die Einwirkung der höheren Gesamtheit darbietet; также Städtisches Amtsrecht, стр. 147.

[2]) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, стр. 226 и 229; также Städtisches Amtsrecht стр. 136: In Wahrheit geht eine Scheidung eines eigenen von einem übertragenen Wirkungskreise zurück auf die Duplizität, die im Begriffe des Selbstverwaltungskörpers in als eines Gliedorganismus liegt, dann dieser enthält in sich die beiden Eigen-

той ея дѣятельностью, которая является ея характерной особенностью и существеннымъ признакомъ ея самостоятельности. Preuss считаетъ дѣятельность ея какъ самостоятельнаго организма въ предѣлахъ ея «собственныхъ дѣлъ» (eigener Wirkungskreis), а не какъ органа цѣлаго государственнаго организма [1]) въ предѣлахъ препорученнаго круга дѣлъ (übertragener Wirkungskreis). Права общины въ отношеніи завѣдыванія собственными дѣлами суть ея субъективныя публичныя права, принадлежащія ей какъ самостоятельному лицу, и именно эти-то субъективныя публичныя права и придаютъ общинѣ характеръ самоуправляющейся корпораціи; право общины на самоуправленіе есть право на завѣдываніе своими собственными, ей какъ соціальному организму присущими, дѣлами.

Еще въ одномъ отношеніи, по мнѣнію Preuss'а, чрезвычайно важно для выясненія истиннаго положенія вещей принять то объясненіе понятія самоуправленія, которое даетъ органическая теорія. Правильное объясненіе права надзора со стороны государства за дѣятельностью органовъ самоуправленія возможно, какъ думаетъ Preuss, лишь съ точки зрѣнія ученія объ общинѣ какъ о соціальномъ организмѣ, входящемъ въ качествѣ Gliedperson въ составъ государственнаго организма и занимающемъ положеніе органа цѣлаго государственнаго организма [2]). Preuss различаетъ между собою двѣ совершенно различныя категоріи отношеній между государствомъ и органами самоуправленія: 1) государственный надзоръ за коммунальнымъ самоуправленіемъ (die staatliche Oberaufsicht über die Kommunale Selbstverwaltung) и отношеніе начальствованія высшей власти къ власти подчиненной (die Ueberordnung der vorgesetzten Behörde über die untergebene). Оба типа отношеній абсолютно различны, такъ какъ они въ извѣстномъ смыслѣ

schaften, ein eigener Organismus und organisches Glied eines höheren Organismus zu sein.

[1]) Gemeinde, Staat u. s. w. стр. 227; см. также статью Ueber Organpersönlichkeiten въ Schmollers Jahrbuch за 1902 г., 2 Heft, стр. 139.

[2]) Gemeinde, Staat u. s. w. стр. 229; Städt. Amtsrecht стр. 143; см. также Gierke, Genossenschaftsrecht, I, стр. 759.

прямо противоположны другъ другу. «Подчиненіе въ системѣ учрежденій одной власти другой покоится на томъ, что всѣ члены этой системы являются органами одного и того же организма, одушевляемаго общей волею, при чемъ волеизъявленія высшихъ властей почитаются за болѣе чистое и дѣйствительное выраженіе воли, чѣмъ волеизъявленія властей подчиненныхъ» [1]). «Надзоръ государства за общинами, наоборотъ, покоится на томъ, что болѣе мелкій организмъ входитъ въ составъ организма болѣе крупнаго и поэтому общая воля этого мелкаго организма находитъ предѣлъ для своей дѣятельности въ организаціи высшей общей воли на основаніи тѣхъ правовыхъ нормъ, которыя регламентируютъ положеніе мелкаго организма въ составѣ организма крупнаго» [2]). При системѣ подчиненія существуетъ лишь единая подчиняющая воля, при системѣ надзора имѣются налицо двѣ воли. Въ виду того двойственнаго положенія, которое занимаетъ органъ самоуправленія, завѣдуя съ одной стороны собственными предоставленными ему закономъ дѣлами и, въ то же самое время, съ другой стороны принимая на себя попеченіе о цѣломъ рядѣ дѣлъ порученныхъ ему государственной властью, и система отношеній между органами самоуправленія и органами государственной власти также имѣетъ двойственный характеръ, совмѣщая въ себѣ два такихъ взаимно исключающихъ начала, какъ идею надзора и идею подчиненія. Потому-то о самоуправленіи общинъ можно говорить лишь въ томъ случаѣ, если завѣдываніе опредѣленной отраслью управленія предоставлено общинѣ какъ таковой, а не отдѣльнымъ ея органамъ, какъ напримѣръ сельскому старшинѣ или городскому бургомистру, такъ какъ въ послѣднемъ случаѣ старшина и бургомистръ выступаютъ уже не въ качествѣ органовъ самоуправленія, а въ качествѣ подчиненныхъ органовъ государственной власти [3]).

---

[1]) Städt. Amtsrecht, стр. 139.

[2]) Тамъ же, стр. 140, тамъ же стр. 299. См. также проф. В. Ѳ. Матвѣевъ. Государственный надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ во Франціи и Пруссіи. Казань, 1915, стр. 30.

[3]) Städt. Amtsrecht, стр. 144. См. также В. Ѳ. Матвѣевъ, назв. соч. стр. 30—31.

## III.

Lorenz von Stein и Rudolph Gneist, два корифея германскаго государствовѣдѣнія второй половины XIX вѣка традиціонно [1]) считаются создателями «государственной» теоріи самоуправленія, пришедшей на смѣну разобранной нами только-что теоріи «общественной». Существо этой государственной теоріи можно выразить въ двухъ словахъ: Selbstverwaltung—Staatsverwaltung (самоуправленіе есть государственное управленіе). Сторонники этой теоріи утверждаютъ, что органы мѣстнаго самоуправленія являются составною частью всего механизма государственныхъ учрежденій и что тѣ дѣла которыя законодательство передаетъ въ завѣдываніе учрежденій мѣстнаго самоуправленія, суть такія же государственныя дѣла по существу и по природѣ своей ничѣмъ не отличающіяся отъ тѣхъ государственныхъ дѣлъ, которыя находятся въ завѣдываніи мѣстныхъ правительственныхъ органовъ. И дѣйствительно, мы видимъ цѣлый рядъ различныхъ отраслей мѣстнаго управленія, забота о которыхъ распредѣлена на мѣстахъ между органами самоуправленія и мѣстными правительственными учрежденіями; кромѣ того, отдѣльныя сферы административной дѣятельности въ области мѣстнаго управленія бываютъ отнесены законодательствомъ, то къ компетенціи учрежденій мѣстнаго самоуправленія, то къ компетенціи мѣстныхъ органовъ правительственной власти [2]). Такое раздѣленіе компетенціи между двумя разнородными по своей природѣ органами или же такое перенесеніе завѣдыванія какою-нибудь отраслью мѣстнаго управленія изъ рукъ бюрократіи въ руки самоуправленія и наоборотъ совершенно необъяснимо съ точки зрѣнія общественной и органической теоріи самоуправленія, которыя

---

[1]) Напр., у насъ такъ думаютъ Н. М. Коркуновъ, Русское государственное право, т. II, 6 изданіе, стр. 493, и Н. И. Лазаревсій, Мелкая Земская единица, стр. 13.

[2]) Ср. напр., исторію продовольственнаго дѣла у насъ въ Россіи. Проф. В. М. Гессенъ. Вопросы мѣстнаго управленія. СПБ., 1904 стр. 67—100. статья „Реформа продовольственнаго дѣла".

къ подлинной, специфической, компетенціи органовъ самоуправленія относятъ лишь извѣстныя общественныя или хозяйственныя дѣла; какъ могутъ однѣ и тѣ же отрасли управленія, однѣ и тѣ же мѣстныя дѣла быть одновременно и общественными и государственными или же мѣнять свое обличіе и изъ общественныхъ становиться государственными и наоборотъ. Всѣ эти стороны вопроса о компетенціи общинъ можно удовлетворительно объяснить лишь съ точки зрѣнія государственной теоріи самоуправленія, утверждающей, что природа всѣхъ дѣлъ, отнесенныхъ закономъ къ компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія, совершенно одинакова съ природою и тѣхъ дѣлъ мѣстнаго управленія, которыя оставлены закономъ въ вѣдѣніи мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій; и тѣ и другія дѣла государственныя, но только государство, въ цѣляхъ лучшаго исполненія задачъ мѣстнаго управленія на мѣстахъ, передаетъ исполненіе ряда мѣстныхъ государственныхъ функцій въ руки органовъ мѣстнаго самоуправленія, которые, какъ ближе стоящіе къ интересамъ мѣстности, лучше и полнѣе могутъ удовлетворить мѣстныя потребности.

Выше уже было указано, что творцами этой государственной теоріи самоуправленія, пришедшей на смѣну теоріи общественной, считаются Lorenz von Stein и Rudolph Gneist; но это традиціонное воззрѣніе неправильно, на это указалъ недавно проф. бар. Б. Э. Нольде въ своей монографіи «Единство и нераздѣльность Россіи» [1]), справедливо защищая то положеніе, что не Штейнъ и Гнейстъ первые высказали мысль о государственномъ характерѣ органовъ мѣстнаго самоуправленія, мысль о томъ, что въ компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправленія входятъ дѣла публично-правового характера. И до появленія трудовъ этихъ двухъ корифеевъ германской научной мысли нѣкоторыми учеными не отрицался публично-правовой характеръ задачъ возложенныхъ на органы мѣстнаго самоуправленія и публично-правовая природа орга-

---

[1]) Очерки русскаго государственнаго права, СПБ., 1911, стр. 250 прим. 49. Ср. также проф. А. И. Елистратовъ. Основныя начала административнаго права, стр. 30, прим. 1.

новъ самоуправленія [1]), [2]). Правда, какъ Штейнъ, такъ въ особенности Гнейстъ высказываются гораздо опредѣленнѣе, чѣмъ ихъ предшественники, прямо называя отдѣльныя задачи, входящія въ компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправленія, дѣлами государственно-правовыми (staatsrechtliche), тогда какъ послѣдніе давали имъ обозначеніе лишь задачъ публично-правовыхъ (öffentlichrechtliche), оттѣняя тѣмъ самымъ публично-правовую природу компетенціи органовъ самоуправленія, но признавая вмѣстѣ съ тѣмъ, что дѣла, входящія въ составъ этой компетенціи, хотя и публично-правовыя, но не государственныя, а общинныя, и различая такимъ образомъ двѣ категоріи публично-правовыхъ дѣлъ: дѣла общинныя и дѣла государственныя. Такимъ образомъ заслуга L. v. Stein'a, a въ особенности Гнейста заключается въ выясненіи того, что не существуетъ особыхъ публично-правовыхъ общинныхъ дѣлъ, а всѣ публично-правовыя дѣла (въ томъ числѣ и дѣла общинныя) суть дѣла государственныя [3]).

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію воззрѣній L. v. Stein'a на существо самоуправленія. Для него прежде всего представляется, что легче всего понять существо самоуправленія прослѣдивши историческій ходъ развитія идеи самоуправленія и расширенія и упроченія дѣятельности органовъ самоуправленія [4]). Самоуправленіе не могло возникнуть при абсолютизмѣ,

[1]) Maurenbrecher. Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrchts Frankfurt a. M. 1837, стр. 290; онъ признаетъ, что общины обладаютъ „политическими правами“ (politische Rechte), что по терминологіи того времени соотвѣтствовало теперешнему понятію публичныхъ правъ; см. также, Ahrens, Naturrecht, 6 Auflage. II Band, который на стр. 479 признаетъ за общиною государственный характеръ (staatlicher Charakter).

[2]) См. Aretin-Rotteck, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie Altenburg 1827, стр. 31.

[3]) Ср. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung, стр. 23.

[4]) L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, I Theil, Stuttgart 1888, стр. 61; см. также Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, Stuttgart 1859, стр. 137—150; ср. В. В. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, Казань, 1886, стр. 49—70; проф. В. В. Ивановскій подробно разбираетъ воззрѣнія Штейна на

безразлично какъ монархическомъ, такъ и республиканскомъ и лишь въ условіяхъ конституціоннаго строя, обезпечивающаго свободу, возможно развитіе самоуправляющихся мѣстныхъ учрежденій [1]).

Штейнъ по своимъ взглядамъ стоитъ нѣсколько ближе къ общественной и органической теоріямъ самоуправленія, нежели Гнейстъ. Для него и государство и самоуправляющіеся союзы суть общественные организмы такъ же, какъ и для представителей органической школы [2]); при чемъ на государствѣ лежитъ осуществленіе задачъ общегосударственнаго значенія, а на органахъ самоуправленія осуществленіе задачъ мѣстныхъ, спеціальныхъ, которыя въ силу этого своего мѣстнаго значенія и должны быть поручены органамъ мѣстнаго самоуправленія, какъ учрежденіямъ близко стоящимъ къ мѣстности и непосредственно заинтересованнымъ въ осуществленіи мѣстныхъ дѣлъ [3]). Такимъ образомъ воззрѣнія Штейна тѣсно примыкаютъ къ общественной теоріи самоуправленія.

Но въ то же самое время, признавая общину соціальнымъ организмомъ и наличность особыхъ мѣстныхъ общинныхъ дѣлъ составляющихъ предметъ компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія [4]), Штейнъ указываетъ на то обстоятельство, что эти особыя общинныя дѣла суть въ то же время дѣла государственныя; онъ не противополагаетъ работу органовъ самоуправленія дѣятельности правительственныхъ органовъ, но признаетъ, что и тѣ и другіе дѣлаютъ одно общее государственное дѣло, только первые мѣстнаго, а вторые общаго значенія [5]).

---

самоуправленіе. См. также В. Ѳ. Матвѣевъ, Государственный надзоръ и т. д., стр. 8—12.

[1]) Handbuch, I, стр. 61 и 62.

[2]) Тамъ же, III Theil, стр. 39.

[3]) Тамъ же, III Theil, стр. 38 и 39.

[4]) L. v. Stein. Verwaltungslehre, I Theil, 2 Band, 2 Auflage, 1869, стр. 42.

[5]) Handbuch der Verwaltungslehre, 3 Auflage, I Theil, стр. 65:

In der That waren sie beide Organe derselben Staatsgewalt, und beide handelten in ihren Nahmen; Amt wie Gemeinde hatten die Aufgabe, die Gesetze des Staates zu vollziehen; beide hatten ihre sowohl örtliche als sachliche Competenz, beide standen in der Hierarchie des Amtssystems

Для Штейна дѣло государственнаго управленія есть прежде всего и дѣло гражданъ, соотвѣтственно англійскому принципу public business is private business, и, подобно тому какъ для участія въ законодательствѣ въ конституціонномъ государствѣ призываются представители населенія и представительныя учрежденія являются основою конституціоннаго порядка, такъ и въ области управленія при господствѣ системы «свободнаго управленія» («freie Verwaltung») мѣстное населеніе должно быть привлечено къ участію въ дѣлѣ управленія страной; основою административной системы должна быть самодѣятельность мѣстнаго населенія [1]).

Однимъ изъ видовъ «свободнаго управленія» является и самоуправленіе общинъ и городовъ въ качествѣ мѣстныхъ союзовъ, призванныхъ государствомъ къ осуществленію на мѣстахъ задачъ государственнаго управленія [2]). Чрезъ посредство этихъ коммунальныхъ союзовъ мѣстное населеніе и принимаетъ участіе въ дѣлѣ управленія и такимъ образомъ идея самоуправленія проводится въ жизнь въ видѣ передачи части дѣлъ мѣстнаго управленія самоуправляющимся общинамъ, городамъ, уѣздамъ и провинціямъ [3]). Для того чтобы эти коммунальные союзы находились въ тѣсной связи съ мѣстнымъ населеніемъ и проводили въ жизнь тѣ мѣропріятія, которыя соотвѣтствуютъ желаніямъ и стремленіямъ населенія, необходимо, чтобы члены коммунальныхъ союзовъ избирались мѣстнымъ населеніемъ, такъ какъ только тогда будетъ обезпечено раціональное и согласное съ желаніемъ мѣстнаго населенія удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей. Штейнъ прямо утверждаетъ, что лишь свободное избраніе органовъ самоуправленія обезпечиваетъ дѣйствительное проведеніе въ жизнь идеи самоуправленія [4]).

nebeneinander, und beide waren dem Instanzenzug gleichmässig unterworfen..., ср. также Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, стр. 25.

[1]) Gesellschaftslehre I, стр. 33 и 34; Verwaltungslehre, I, 1, стр. 28 и 121; 1, 2, стр. 6.

[2]) Handbuch der Verwaltungslehre, 3 Aufl., I Theil, стр. 68, 69, 89.

[3]) Verwaltungslehre, II, стр. 26.

[4]) Тамъ же, II, стр. 44; а также Handbuch der Verwaltungslehre, dritte Auflage, I Theil, Stuttgart, 1888, стр. 64: „Das Princip der Wahl

Далѣе для Штейна необходимымъ условіемъ самостоятельности органовъ самоуправленія является достаточная ихъ независимость отъ правительственной власти, которая можетъ быть достигнута лишь въ томъ случаѣ, если предѣлы надзора правительственныхъ органовъ за дѣятельностью самоуправленія будутъ точно регламентированы законодательствомъ и сферы компетенціи органовъ правительства и органовъ самоуправленія будутъ тщательнѣйшимъ образомъ разграничены. Штейнъ особенно настаиваетъ на этой охраненной закономъ независимости органовъ мѣстнаго самоуправленія и ищетъ гарантій независимости также въ томъ, что органы самоуправленія: общины, города, уѣзды, провинціи являются юридическими лицами публичнаго права и какъ таковыя обладаютъ самостоятельною волею, направленною параллельно и наряду [1]) съ государственною волею на завѣдываніе дѣлами мѣстнаго управленія, а также въ качествѣ самостоятельныхъ субъектовъ права могутъ направлять свою дѣятельность внѣ зависимости отъ указаній государства и даже наперекоръ указаніямъ центральной исполнительной власти [2]).

Для обезпеченія независимости положенія органовъ мѣстнаго самоуправленія имъ должно быть предоставлено право административнаго иска противъ незакономѣрныхъ дѣйствій центральныхъ правительственныхъ властей и властей надзора; всякое нарушеніе правъ, предоставленныхъ закономъ органамъ мѣстнаго самоуправленія, можетъ быть ими обжаловано въ судебно-административномъ порядкѣ [3]).

Рудольфъ Гнейстъ въ своихъ многочисленныхъ научныхъ трудахъ [4]) неоднократно касается вопроса о существѣ

der gesetzgebenden und vollziehenden Organe war es, welche innerhalb der Verwaltung die Selbstverwaltung schuf". Ср. также Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, стр. 14 и 19—29.

[1]) Verwaltungslehre, I, 2, стр. 38—42.

[2]) Verwaltungslehre, I, 2, стр. 71.

[3]) Verwaltungslehre, I, 2, стр. 88, 89.

[4]) Вотъ перечень его сочиненій: 1) Adel und Ritterschaft in England, 1853; 2) Das englische Verwaltungsrecht, 2 тома, первое изданіе, 1857—1860; 3) Die Grundlagen des englischen Staatslebens, 1859; 4) Das

самоуправленія и, съ гораздо большею опредѣленностью, чѣмъ Л. фонъ-Штейнъ, высказывается за государственный характеръ учрежденій мѣстнаго самоуправленія: въ частности ему именно принадлежитъ то положеніе, которое выставлено было нами въ началѣ этого раздѣла [1]) Selbstverwaltung—Staatsverwaltung. Уже изъ приведеннаго выше списка сочиненій Гнейста видно, что онъ больше всего интересовался англійскимъ правомъ и англо-саксонскимъ самоуправленіемъ, и дѣйствительно свои воззрѣнія на природу самоуправленія Гнейстъ строитъ соотвѣтственно тѣмъ основнымъ началамъ англійскаго Selfgovernment, которыя, какъ ему казалось, явля-

englische Grundsteuersystem, 1859; 5) Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder des Selfgovernments. 2 Bände 1863; третье изданіе этой книги въ 1871 г. носитъ наименованіе Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England; 6) Geschichte und heutige Gestalt der Aemter und des Verwaltungsrechts in England 1866; 7) Stadtverwaltung der City von London, 1867; 8) Freie Advocatur, 1867; 9) Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preussen, 1869; 10) Die confessionelle Schule, 11) Die Selbstverwaltung der Volksschule; 12) Die preussische Kreisordnung; 13) Der Rechtsstaat, 1872, второе изданіе въ 1879; 14) Die Eigenart des preussischen Staats, 1873; 15) Zur Verwaltungsreform und Rechtspflege in Preussen, 1880; 16) Die preussische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern, 1881; 17) Englische Verfassungsgeschichte, 1882, 18) Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 1886 (Мелкія сочиненія Гнейста и труды не имѣющіе никакого отношенія къ разсматриваемому нами вопросу въ этомъ перечнѣ не упомянуты). Конечно, далеко не всѣ изъ названныхъ сочиненій Гнейста имѣютъ непосредственное отношеніе къ проблемѣ о существѣ самоуправленія, но тѣмъ не менѣе все же почти во всѣхъ своихъ твореніяхъ Гнейстъ, хотя бы мимоходомъ, высказываетъ свой взглядъ на самоуправленіе какъ на управленіе почетныхъ должностныхъ лицъ. Изъ приведенныхъ выше сочиненій внимательнѣе на вопросахъ теоріи самоуправленія Гнейстъ останавливается въ книгахъ, упомянутыхъ подъ №№ 2, 3, 4, 5, 8, 12, 16; см. также о Гнейстѣ В. В. Ивановскій, Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, стр. 70—93 и В. Ѳ. Матвѣевъ. Государственный надзоръ и т. д. стр. 12—17.

[1]) См. выше, стр. 21.

лись характерной особенностью англійскаго мѣстнаго строя и о разрушеніи которыхъ радикальными реформаторами типа Чедвика онъ такъ скорбѣлъ вмѣстѣ съ англійскимъ писателемъ Тульминомъ Смитомъ [1]), отъ котораго, какъ выяснилъ J. Redlich въ своей замѣчательной книгѣ Englische Lokalverwaltung, вышедшей въ 1901 году [2]), Гнейстъ и заимствовалъ невѣрный взглядъ на современное ему англійское мѣстное самоуправленіе, какъ на управленіе почетныхъ должностныхъ лицъ. Ознакомимся же подробнѣе со взглядами Гнейста на существо самоуправленія.

Отличительной особенностью системы мѣстнаго самоуправленія по мнѣнію этого ученаго является управленіе мѣстностью не при посредствѣ чиновниковъ-бюрократовъ зависимыхъ отъ правительства, а при помощи людей мѣстныхъ и независимыхъ отъ правительственной власти [3]). Онъ опредѣляетъ самоуправленіе такъ: eine innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch communale Grundsteuern (Selfgovernment стр. 882). Обязанности, возлагаемыя закономъ на органы мѣстнаго самоуправленія, по своей природѣ ничѣмъ не отличаются отъ функцій государства; это тѣ же государственныя функціи, но только исполненіе ихъ возложено, волею законодательной власти, на учрежденія мѣстнаго самоуправленія [4]). Итакъ, для правильной организаціи мѣстнаго самоуправленія необходимо, чтобы

[1]) См. T. Smith. Local Selfgovernment and centralisation; его-же, The parish, 1857.

[2]) Она переведена на русскій языкъ подъ редакціей проф. В. Б. Ельяшевича и издана въ 1907 и 1908 г.г.

[3]) Verwaltung, Justiz u. s. w. стр. 95; въ Selfgovernment Гнейстъ опредѣляетъ, на стр. 69, самоуправленіе кратко какъ Eine Kreis- und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter und Communalsteuern nach den Gesetzen des Landes.

[4]) Selfgovernment стр. 70: Gegenstand der Selbstverwaltung sind nicht eigene Rechte der Verbände, nicht gesellschaftliche Interessen, sondern die staatliche Functionen der innern Landesverwaltung; ср. также Selfgovernment стр. 882; Rechtsstaat стр. 289; Englisches Verwaltungsrecht, II, стр. 260—261.

оно находилось въ рукахъ людей мѣстныхъ и независимыхъ отъ правительственной власти, и вотъ система почетныхъ должностей по мнѣнію Гнейста лучше всего обезпечиваетъ проведеніе въ жизнь этихъ двухъ основныхъ требованій раціональнаго устроенія мѣстнаго самоуправленія [1]). Прежде всего обезпечена принадлежность лица назначаемаго на почетную должность къ числу мѣстныхъ жителей, такъ какъ хотя почетныя должностныя лица по системѣ Гнейста и назначаются на свой постъ королевскимъ указомъ, но тѣмъ не менѣе выборъ короны стѣсненъ указаніями закона, который предоставляетъ королю право назначенія на почетную должность лицъ лишь изъ числа мѣстныхъ людей, т. е. изъ числа постоянно-осѣдлыхъ жителей данной мѣстности, обладающихъ извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ [2]). Независимость почетныхъ должностныхъ лицъ обезпечивается, во-первыхъ, принадлежностью къ состоятельнымъ слоямъ мѣстнаго общества, а во-вторыхъ, тѣмъ, что они несутъ свои обязанности изъ чести, безплатно [3]). То именно обстоятельство, что съ занятіемъ почетной должности не связано никакого полученія вознагражденія ни въ формѣ постояннаго жалованья, ни въ формѣ единовременныхъ выдачъ, и является по мнѣнію Гнейста особенно благопріятнымъ для упроченія независимости органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ правительственной власти, такъ какъ люди не получающіе вознагражденія за свой трудъ по управленію мѣстностью представлялись Гнейсту въ гораздо большей степени независимыми отъ правительства, нежели платные чиновники.

Наряду съ указаніемъ на необходимость передачи дѣла мѣстнаго самоуправленія въ руки почетныхъ должностныхъ

[1]) Verwaltung, Justiz u. s. w. стр. 98, 416; Selfgovernment, стр. 69, 883, 908—911; Rechtsstaat, стр. 286; Zur Verwaltungsreform und Rechtspflege in Preussen, стр. 5.

[2]) Die preussische Kreisordnung, стр. 10; Selfgovernment. стр. 71, 883; Zur Verwaltungsreform, стр. 50.

[3]) Какъ Ehrenamt; см. Verwaltung, Justiz u. s. w. стр. 99, 100; См. также Fölsche. Das Ehrenamt in Preussen und im Reiche, Breslau, 1911, стр. 45—54.

лицъ, Гнейстъ выставляетъ также требованіе, чтобы принятіе назначенія на почетную должность сдѣлано было обязательнымъ для мѣстныхъ жителей, такъ какъ принятіе почетной должности есть дѣло гражданина по отношенію къ отечеству и родной мѣстности [1]).

Въ соотвѣтствіи со своимъ опредѣленіемъ самоуправленія Гнейстъ высказывается противъ избранія органовъ мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ по его мнѣнію творческой силой самоуправленія является не мѣстное общество, а государство, которое чрезъ посредство короны черпаетъ само изъ запаса мѣстныхъ людей силы необходимыя для управленія мѣстностью и предоставленіе мѣстному населенію коммунальнаго избирательнаго права противорѣчило бы Гнейстовскому опредѣленію самоуправленія [2]). Необходимость назначенія на почетныя должности лицъ состоятельныхъ выводится Гнейстомъ, помимо указанія на невозможность для лица несостоятельнаго нести обязанности почетнаго должностнаго лица безплатно, изъ того положенія, что классы имущіе принимаютъ бо́льшее участіе въ несеніи тягостей уплаты налоговъ, нежели классы неимущіе, а потому вполнѣ естественно, что государство предоставляетъ крупнымъ плательщикамъ налоговъ бо́льшія права въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія [3]). Для Гнейста не существуетъ далѣе дѣленія компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія на кругъ дѣлъ «собственный» и «препорученный», такъ какъ онъ признаетъ всѣ дѣла, переданныя завѣдыванію самоуправляющихся союзовъ, дѣлами государственными и приравниваетъ дѣла «собственныя» къ дѣламъ «препорученнымъ» [4]). Наконецъ Гнейстъ съ особою силою оттѣняетъ ту крупную роль, которую играетъ мѣстное самоуправленіе въ дѣлѣ укрѣпленія идеи конституціоннаго и пра-

[1]) Rechtsstaat, стр. 286.

[2]) Verwaltung, Justiz u. s. w. стр. 96—97: Alles Selfgovernment beruht dem entsprechend auf dem staatlichen Grundsatz des Ernennungsrechts; Selfgovernment, стр. 900.

[3]) Verwaltung, Justiz u. s. w. стр. 100; Selfgovernment, стр. 71, 906, 907 и 909; Englisches Verwaltungsrecht, I, стр. 107.

[4]) Selfgovernment, стр. 882; Rechtsstaat, стр. 289.

вового государства въ странѣ, такъ какъ самоуправляющіяся мѣстныя учрежденія являются тѣмъ прочнымъ базисомъ, на который на мѣстахъ могутъ опереться представительныя законодательныя учрежденія, ибо по своему соціальному составу они очень близки другъ другу.

Все построеніе Гнейстовскаго ученія о самоуправленіи, какъ объ управленіи мѣстностью при посредствѣ почетныхъ должностныхъ лицъ, построено было имъ на ложномъ пониманіи строя англійскаго мѣстнаго управленія ему современнаго и на совершенномъ игнорированіи тенденціи развитія англійскаго строя мѣстнаго управленія въ сторону его демократизаціи и постепеннаго упраздненія вліянія почетныхъ должностныхъ лицъ (мировыхъ судей) на администрацію графства и передачи завѣдыванію административными дѣлами въ руки выборныхъ представителей мѣстнаго населенія. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на выясненіи этой крупнѣйшей ошибки Гнейста, такъ какъ J. Redlich посвящаетъ критикѣ теоріи Гнейста цѣлый рядъ страницъ въ своей извѣстной книгѣ Englische Lokalverwaltung [2]), и мы всецѣло примыкаемъ къ его взглядамъ, но для насъ интересно здѣсь отмѣтить, что если вынуть изъ-подъ теоріи Гнейста ея фундаментъ (указаніе на англійское Selfgovernment), какъ на управленіе почетныхъ должностныхъ лицъ, то тѣмъ самымъ будетъ разрушено и все зданіе его ученія о самоуправленіи; та страна, которая казалась Гнейсту образчикомъ раціональнаго (съ его точки зрѣнія) устроенія самоуправленія, въ теченіе второй половины XIX вѣка перешла къ совершенно другой системѣ, которую Гнейстъ оспаривалъ и противъ установленія которой всѣми силами боролся.

---

[1]) Selfgovernment, стр. 930—938.

[2]) Русскій переводъ Редлихъ, Англійское мѣстное управленіе, т. II, стр. 345—408; см. также критику Hatschek'a на книгу Редлиха въ Krit. Vierteljahrschrift, 1903, стр. 254 и сл. и отвѣтъ Редлиха въ Grünhut's Zeitschrift, Bd. 30, стр. 559 и сл.; см. также Slawitschek, Selbstverwaltung und Autonomie, Leipzig, 1910, стр. 45, 46 и 47.; равнымъ образомъ новѣйшую книгу Slawitschek'a, Die Selbstverwaltung in Böhmen, Aussig, 1913, стр. 2—3.

## IV.

Современныя намъ ученія о существѣ самоуправленія являются дальнѣйшимъ развитіемъ взглядовъ, съ одной стороны, L. v. Stein'a, съ другой стороны—R. Gneist'a [1]). Первая группа теорій носитъ наименованіе теорій юридическихъ, вторая группа обыкновенно называется группой теорій политическихъ [2]). Господствующее значеніе въ германской современной наукѣ имѣетъ группа теорій юридическихъ, представленная такими крупными авторитетами, какъ P. Laband, G. Jellinek, Otto Mayer и др. Основнымъ положеніемъ юридическихъ теорій является признаніе общины, уѣзда, провинціи, города, вообще всякаго самоуправляющагося мѣстнаго союза, юридическимъ лицомъ публичнаго права [3]). Всѣ представители юридической теоріи являются въ то же самое время и сторонниками государственной теоріи самоуправленія, такъ какъ всѣ они признаютъ, что компетенція органовъ мѣстнаго самоуправленія не есть ихъ самостоятельная функція, но производная—функція государственная лишь переданная государствомъ для исполненія самостоятельнымъ мѣстнымъ союзамъ; такимъ образомъ и по этой теоріи всѣ дѣла, находящіяся въ завѣдываніи органовъ мѣстнаго самоуправленія, суть дѣла государственныя. Государственная власть ставитъ сама предѣлы своей компетенціи, поручая часть государственныхъ дѣлъ мѣстнымъ самоуправляющимся союзамъ и признавая ихъ самостоятельными публично-правовыми корпораціями: органы мѣст-

[1]) См. Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung, Wien, 1887. стр. 47; также Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, стр. 8 и 10.

[2]) Особое положеніе занимаетъ O. Gluth, который стоитъ скорѣе ближе къ общественной теоріи по своимъ взглядамъ на самоуправленіе; онъ признаетъ, что самоуправленіе есть право общинъ на исполненіе цѣлей управленія государственнаго и особаго общиннаго; такимъ образомъ онъ признаетъ наличность особой самостоятельной общинной компетенціи (Die Lehre von der Selbstverwaltung, стр. 102).

[3]) Въ этомъ признаніи корпоративнаго строя самоуправляющихся союзовъ юридическая теорія идетъ по стопамъ ученія Штейна, а также старой теоріи свободной общины и теоріи общественной.

наго самоуправленія хотя и исполняютъ государственныя обязанности, но являются однакоже органами не государства, а самостоятельныхъ самоуправляющихся союзовъ-общинъ, обладающихъ самостоятельною независимою отъ государства волею и являющихся самостоятельными субъектами публичнаго права, независимыми отъ волеизъявленій государственной власти постольку, поскольку самой этой власти было желательно сдѣлать ихъ независимыми въ законодательномъ порядкѣ [1]. Въ качествѣ независимыхъ корпорацій съ самостоятельной (хотя и препорученной государствомъ) компетенціей органы мѣстнаго самоуправленія какъ самостоятельные субъекты публичнаго права могутъ вступать въ споръ съ государствомъ и другими публично-

---

[1]) См. въ особенности Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 4 Aufl., 1901, Band I, стр. 98—101. На стр. 98 онъ выводитъ понятіе самоуправленія изъ противоположенія понятій „Selbstverwaltung" и „Verwaltetwerden", „самоуправленіе" по самому смыслу слова означаетъ, по его мнѣнію: „nach den Gegensatz zum Verwaltetwerden; wird von einer Körperschaft ausgesagt, dass sie selbst verwaltet, so setzt das stillschweigend immer eine höhere Macht voraus, von der sie auch verwaltet werden könnte (то же самое и въ послѣднемъ, 5-омъ изданіи, перваго тома, 1911 года, стр. 103, прим. 4) и далѣе 4 изд., стр. 98: понятіе „самоуправленіе" повсюду, гдѣ „eine obere Gewalt die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar mittelst eines eigenen, zu ihrer ausschliesslichen Disposition stehenden Apparates durchführt, sondern sich darauf beschränkt, die Normen für die Ausübung dieser Hoheitsrechte aufzustellen und ihre Durchführung zu beaufsichtigen, während die Durchführung selbst ihr untergeordneten politichen Körpern übertragen oder überlassen ist". Но понятіе самоуправленія у Лабанда чрезмѣрно расширяется, когда онъ, наряду съ самостоятельными мѣстными корпоративными союзами, считаетъ органами самоуправленія также и отдѣльныхъ лицъ (напр., Gutsvorsteher'овъ въ Пруссіи), самостоятельныхъ въ сферѣ своей компетенціи отъ воли государственной власти (см. 4 изд., томъ I, стр. 100); правда, въ послѣднемъ пятомъ изданіи (1911 г.) перваго тома Лабандъ уже не говоритъ о возможности причисленія Gutsvorsteher'овъ къ числу органовъ мѣстнаго самоуправленія. Ср. также его Staatsrecht des deutschen Reiches in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, стр. 21 и его же Deutsches Reichsstaatsrecht (Das öffentliche Recht der Gegenwart, I Band), Tübingen, 1908, стр. 27, прим. 3.

правовыми корпораціями, причемъ разрѣшеніе этихъ споровъ возлагается на учрежденія административной юстиціи [1]).

[1]) Къ этой группѣ юридическихъ теорій примыкаютъ слѣдующіе авторы: 1) Inama Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen, Innsbruck, 1870, стр. 24 и сл.; 2) Ulbrich, Ueber öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1875, стр. 36; его же. Rechtsbegriff der Verwaltung, въ Grünhut's Zeitschrift, B. IX. На стр. 14—25 Ulbrich противополагаетъ самоуправленіе государственному управленію и опредѣляетъ самоуправленіе какъ завѣдываніе коллективными интересами, возложенное закономъ подъ контролемъ государства на самостоятельныя тѣла (Körper)), обладающія въ предѣлахъ государства своими собственными органами и хозяйственными средствами. Для понятія самоуправленія существенны слѣдующіе моменты: 1) тѣла самоуправленія (Selbstverwaltungskörper) составляются при помощи соединенія множества гражданъ въ общенія въ предѣлахъ государства; 2) тѣла самоуправленія возникаютъ на почвѣ общности территоріи; 3) тогда какъ сфера дѣятельности государства, какъ суверѣннаго общенія, безгранична, тѣла самоуправленія какъ члены государства и какъ союзы гражданъ подчинены государственной власти и ограничены всегда предѣлами предоставленной имъ компетенціи; 3) E. Lingg, Die staatsrechtliche Stellung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder въ Juristische Vierteljahrschrift, Bd. XXIV, стр. 8; 4) C. F. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, dritte Auflage, Leipzig, 1880; на стр. 63 онъ говоритъ, что общины „sind selbständige öffentliche Korporationen mit eigenem Lebensberufe, aber sie gehören zu den unmittelbaren Objekten der staatlichen Herrschaft; auch auf sie erstreckt sich konstitutionell das Gewaltrecht des Staats“; 5) Zorn Ph. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I, Berlin, 1880, на стр. 77—78 примыкаетъ къ Лабандовскому опредѣленію самоуправленія; 6) Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, erste Lieferung, Leipzig, 1880; въ § 159 онъ утверждаетъ, что самоуправляющіеся союзы „sind keineswegs blosse Staatsanstalten, sondern selbständige Korporationen des öffentlichen Rechts. Der Staat übertägt ihnen aber auch umfassende staatliche Hoheitsrechte, welche er nicht mehr durch seinen büreaukratischen Behördenapparat, sondern durch diese in ihrer Sphäre selbständigen Körperschaften ausüben lässt“; ср. также Schulze, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, Leipzig, 1890, § 126; 7) Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, въ Marquardten's Handbuch des öffentlichen Rechts, § 27; 8) Rümelin, см. его статью въ Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. IX, стр. 401; 9) Gareis, Allgemeines Staatsrecht, стр. 85—88; онъ подобно Лабанду считаетъ органами мѣстнаго самоуправленія владѣльцевъ Gutsbezirk'овъ; 11) Hänel, Deutsches Staatsrecht, I Band, Leipzig, 1892, на стр. 135 считаетъ, что субъеты самоупра-

Изъ числа сторонниковъ юридической теоріи особаго вниманія заслуживаютъ три автора: **Otto Mayer**, **Georg Jellinek** и **Julius Hatschek**, являющіеся послѣ Лабанда наиболѣе

---

вленія суть особые отличные отъ государства корпоративные союзы съ самостоятельной внутренней организаціей, но въ сферѣ предоставленной имъ компетенціи онѣ завѣдуютъ государственными дѣлами; 12) Rosin. Souveränität. Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung; Kritische Begriffsstudien въ Annalen des Deutschen Reichs за 1883 г., стр. 310. Ср. также его, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg, 1886, стр. 101 и его же, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, 2 Auflage, Berlin, 1895, стр. 235, прим. 1; 13) извѣстный баварскій ученый Max von Seydel также можетъ быть присоединенъ къ числу сторонниковъ ученія объ органахъ мѣстнаго самоуправленія, какъ объ юридическихъ лицахъ публичнаго права; на стр. 2 второго тома своего Bayerisches Staatsrecht (второе изданіе, Freiburg, 1896) онъ опредѣляетъ общинные союзы (Gemeindeverbände или Selbstverwaltungskörper) какъ „selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechtes mit eigenen Organen und Handlungsfähigkeit auf dem Gebiete des bürgerlichen und öffentlichen Rechtes". Имъ предоставлена извѣстная свобода дѣятельности, осуществляемая ими при помощи особой публично-правной власти, которая подобно государственной власти простирается на опредѣленный кругъ лицъ и на извѣстную территорію; но эта публично-правная власть органовъ мѣстнаго самоуправленія отличается отъ власти государства тѣмъ, что она не есть высшая, суверенная власть, но власть производная и подчиненная государственной власти; она черпаетъ свою силу и свое право не изъ самой себя какъ господствующая государственная власть, но изъ постановленій государственныхъ законовъ; 14) Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien, 1894, на стр. 14: „Unter Selbstverwaltung im Rechtsinn versteht man daher die vom souveränen Gemeinwesen anerkannte rechtliche Fähigkeit eines nicht souveränen Gemeinwesens seine Angelegenheiten selbst zu verwalten"; 15) Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig, 1897, на стр. 6: „Selbstverwaltung ist die Verrichtung staatlicher Funktionen durch dem Staate untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständige Persönlichkeiten"; онъ подобно Лабанду и Gareis'у признаетъ владѣльцевъ Gutsbezirk'овъ органами самоуправленія; 16) R. Thoma. Der Polizeibefehl im Badischen Rechte, Tübingen, 1906, стр. 14; 17) E. Bruck. Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen, I Band, Strassburg, 1908, стр. 253; 18) Gugel, Verwaltungsrecht des Königreichs Württemberg, Heidelberg, 1908, стр. 17—18; 19) Ср. также Slawitschek, Selbstverwaltung und Autonomie, Leipzig, 1910, стр. 125—129; его-же, Die Selbstverwaltung in Böhmen, Aussig, 1913, стр. 2—3.

яркими представителями ученія о самоуправляющихся союзахъ, какъ объ юридическихъ лицахъ публичнаго права. Отто Майеръ утверждаетъ, что община есть юридическое лицо публичнаго права, а таковыми могутъ считаться лишь такія союзныя организаціи, которыя участвуютъ въ управленіи государствомъ [1]). Общины, уѣзды, провинціи, завѣдующія управленіемъ отъ собственнаго имени и по собственному праву, носятъ наименованія Selbstverwaltungskörper [2]). Они являются членами государства, его составными частями, они признаны государствомъ за Selbstverwaltungskörper и ихъ дѣятельность подлежитъ надзору со стороны государства, которое можетъ удерживать ихъ отъ вторженія въ сферу управленія не предоставленную имъ закономъ и принуждать ихъ къ исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей, но въ то же самое время не имѣетъ права вмѣшиваться въ ту сферу администраціи, которая ввѣрена закономъ заботамъ общины [3]).

Общины и другіе Selbstverwaltungskörper это союзныя организаціи, состоящія изъ лицъ живущихъ на территоріи общины и составляющихъ, такъ сказать «общинный народъ» (Gemeindevolk). Кругъ лицъ, входящихъ въ составъ этого «общиннаго народа», опредѣляется по признаку осѣдлости въ данной мѣстности, кромѣ тѣхъ государствъ [4]), гдѣ существуетъ особый классъ общинныхъ гражданъ, для зачисленія въ который необходимъ цѣлый рядъ условій опредѣляемыхъ положительнымъ законодательствомъ и среди нихъ на первомъ мѣстѣ осѣдлость въ предѣлахъ данной общины [5]). Такимъ образомъ самоуправленіе, по мнѣнію Майера, есть участіе извѣстной

[1]) Otto Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, II Band, Leipzig, 1896, стр. 370—371; его же, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg, 1886, стр. 428.

[2]) Его же. Deutsch. Verw.-R. II, стр. 373; Theorie des franz. Verw.-R., стр. 428.

[3]) Его же. Deutsch. Verw.-R., II, стр. 373; его же. Theorie des franz. Verw.-R., стр. 429.

[4]) Юго-западныя государства и въ особенности Баварія.

[5]) Deutsch. Verw.-R., II, стр. 384.

части подданныхъ государства въ управленіи государственными дѣлами въ силу предоставленнаго имъ права [1]).

Критикуя общественную теорію самоуправленія и воззрѣнія Гирке, Майеръ утверждаетъ, что право властвованія, которое принадлежитъ общинѣ въ сферѣ предоставленной ея самоуправленію, есть право не первоначальное, но производное. Только по волѣ государства могутъ возникнуть вновь Selbstverwaltungskörper; они создаются въ законодательномъ порядкѣ; по волѣ подданныхъ они возникнуть не могутъ [2]).

Общины и болѣе крупные Selbstverwaltungskörper имѣютъ свои представительные органы, которые могутъ быть какъ единоличные, такъ и коллегіальные [3]).

Простѣйшей формой общиннаго представительства является собраніе всѣхъ членовъ общины—общинный сходъ; воля большинства есть воля всѣхъ членовъ общины и этому же сходу принадлежитъ право избранія должностныхъ лицъ. На мѣсто общиннаго схода въ многолюдныхъ общинахъ и въ болѣе крупныхъ Selbstverwaltungskörper избираются представительныя учрежденія [4]).

Что касается исполнительныхъ органовъ самоуправленія, то они могутъ быть платными и безмездными, могутъ быть назначаемы какъ общинными властями, такъ и властями надзора, такъ равно и избираемы членами общины, но ни одинъ изъ этихъ признаковъ нельзя, по мнѣнію Майера, положить въ основу опредѣленія существа самоуправленія, какъ сдѣлалъ это Гнейстъ [5]).

Дѣятельность органовъ самоуправленія поставлена въ рамки надзора со стороны государства, причемъ часть функцій над-

[1]) Theorie des franzosischen Verwaltungsrechts, стр. 426: „Unter Selbstverwaltung verstehen wir Mitwirkung bestimmter Kreise von Staatsangehörigen an der Verwaltung staatlicher Angelegenheiten kraft eines hnen eingeräumten Rechtes“.

[2]) Deutsch. Verw.-R., II, стр. 387—389.

[3]) Тамъ же, стр. 395.

[4]) Тамъ же, стр. 396—402.

[5]) Тамъ же, 404—407.

зора по отношенію къ мелкимъ единицамъ самоуправленія можетъ быть передаваема и органамъ уѣзднаго или провинціальнаго самоуправленія. Въ полицейскомъ государствѣ право надзора не ограничено никакими правовыми рамками; наоборотъ, въ конституціонномъ правовомъ государствѣ разъ признана закономъ необходимость передачи части административныхъ дѣлъ въ руки органовъ мѣстнаго самоуправленія, то тѣмъ самымъ и надзору со стороны государства за ихъ дѣятельностью указаны извѣстные предѣлы [1]).

Для вмѣшательства законодательной власти въ дѣла самоуправленія не можетъ быть по самому существу ея поставлено никакихъ границъ; наоборотъ, власть правительственная можетъ вмѣшиваться лишь въ томъ случаѣ, если она на то уполномочена закономъ.

Другой яркій представитель юридической теоріи, Георгъ Іеллинекъ, также занимается вопросомъ о происхожденіи и природѣ той доли полномочій властвованія, которой обладаютъ органы самоуправленія; заключаются ли эти полномочія непосредственно въ самой природѣ общины, проистекаютъ ли они изъ ея собственнаго существа или же эти полномочія первоначально содержались въ государственной власти и ею чрезъ посредство закона переданы были общинѣ? [2]). Іеллинекъ держится той точки зрѣнія, что всѣ полномочія властвованія делегированы общинѣ государственной властью и что самоуправляющіеся союзы, будучи союзами публичнаго права, обязаны въ силу самой идеи государственнаго правопорядка оказывать государству содѣйствіе въ осуществленіи его цѣлей [3]).

Союзами публичнаго права могутъ считаться такіе союзы, которые обладаютъ правомъ властвованія, которымъ пере-

---

[1]) Deutsches Verwaltungsrecht, II, стр. 410—411. См. также В. Ѳ. Матвѣевъ, назв. соч. стр. 33—39.

[2]) Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin 1911, II, стр. 348.

[3]) Jellinek, System der subjektiven öffenilichen Rechte, 2 Auflage Berlin, 1905, стр. 265.

дана государствомъ нѣкоторая доля принадлежащихъ ему правъ [1]).

Эти права властвованія, которыми по полномочію государства обладаютъ публично-правовыя юридическія лица, имѣютъ, по мнѣнію Іеллинека, двоякое значеніе. Съ одной стороны, мѣстнымъ союзамъ должно быть предоставлено право самостоятельнаго и независимаго отъ государства управленія тѣми дѣлами, которыя отнесены къ сферѣ ихъ компетенціи. Разъ передавъ частицу своихъ правъ публично-правовымъ юридическимъ лицамъ, государство уже не можетъ актомъ управленія возвратить себѣ то, что передано было въ силу закона публично-правовымъ корпораціямъ. Такимъ образомъ послѣднія являются самостоятельными субъектами публичнаго права наряду съ государствомъ, значительно менѣе мощными, но все же обладающими не только извѣстною суммою обязанностей, но и правъ. Съ другой стороны, по отношенію къ населенію этимъ союзамъ принадлежитъ право принудительнаго властвованія и государство и они могутъ нести возложенныя на нихъ по отношенію къ населенію административныя обязанности по своему собственному усмотрѣнію и на свои средства [2]). Предѣлы ихъ компетенціи и сфера ихъ покномочій указаны государствомъ и ихъ дѣятельность не должна переходить эти границы; въ то же самое время государство имѣетъ право принуждать мѣстные союзы къ исполненію возложенныхъ на нихъ задачъ [3]). Критикуя воззрѣнія представителей общественной теоріи самоуправленія Otto Gierke и др., Іеллинекъ указываетъ на то обстоятельство, что одно изъ важнѣйшихъ основаній общиннаго права, а именно право членства въ общинѣ

[1]) Въ существѣ дѣла согласенъ съ Іеллинекомъ и Otto Mayer, который въ своемъ Deutsches Verwaltungsrecht (т. II, стр. 371) признаетъ юридическими лицами публичнаго права такія союзныя организаціи, которымъ поручено вести дѣла публичнаго управленія (öffentliche Verwaltung), а это послѣднее онъ опредѣляетъ какъ дѣятельность, въ которой проявляется публичная власть. См. выше, стр. 35, прим. 1.

[2]) Jellinek, System u. s. w., стр. 266; ср. также его же Общее ученіе о государствѣ, переводъ подъ редакціей проф. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда, С.-Петербургъ, 1903, стр. 427.

[3]) Jellinek, System u. s. w., стр. 267.

покоится не на свободномъ произволенiи общины, но поставлено въ тѣсныя рамки государствомъ созданнаго и въ любой моментъ имъ же могущаго быть измѣненнымъ закона. Хотя принятiе новыхъ членовъ общины и является свободнымъ актомъ управленiя—волей общины, но какъ самый порядокъ принятiя, такъ и сами принимаемые должны удовлетворять требованiямъ, установленнымъ государственнымъ закономъ. Община не можетъ лишить своего члена права членства. Всѣ права, которыя принадлежатъ общинѣ по отношенiю къ ея населенiю, какъ, напримѣръ, въ области мѣстной полицiи и обложенiя, переданы ей государствомъ, которое снабдило ее частицей присущей ему принудительной власти.

Какъ французское ученiе о pouvoir municipal, покоющееся на принципахъ естественнаго права, такъ и нѣмецкая общественная теорiя, коренящаяся въ средневѣковомъ корпоративномъ строѣ и указывающая на то, что общественный союзный строй средневѣковья хотя и подвергся подъ влiянiемъ нивелирующей власти государства нѣкоторымъ измѣненiямъ и нѣсколько модифицировался, но въ существѣ своемъ остался безъ измѣненiй, признаютъ за общиной свои особыя ей какъ таковой присущiя права.

Однакоже въ дѣйствительности мы теперь не видимъ старой союзной средневѣковой организацiи, всѣ многочисленныя ступени властвованiя средневѣковаго общества теперь устранены централизующимъ и всенивелирующимъ влiянiемъ сперва абсолютизма, а затѣмъ революцiи. Современное государство, будучи монополистомъ властвованiя, добровольно ограничило себя, передавъ часть своихъ правъ другимъ зависящимъ отъ него организацiямъ, и прежде всего органамъ мѣстнаго самоуправленiя. Граждане привлекаются въ современномъ государствѣ не только къ участiю въ законодательствѣ, но и къ участiю въ управленiи; однакоже не въ силу присущей имъ или мѣстнымъ корпорацiямъ общественной собственной власти, а въ силу закона, созданнаго волею государственной власти [1]).

---

[1]) Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden, стр. 356—362.

Среди публично-правовыхъ союзовъ, какъ органовъ самоуправленія, Іеллинекъ, въ согласіи со своимъ ученикомъ Hatschek'омъ [1]), различаетъ двѣ основныхъ крупныхъ категоріи этихъ союзовъ: активные и пассивные. Первые «являются носителями публичныхъ правъ властвованія и публичныхъ обязанностей», вторые «не обладая такими правами, выдѣляются, однако, изъ числа другихъ союзовъ тѣмъ, что включены государствомъ въ его организацію въ качествѣ составныхъ его частей и соотвѣтственно этому нормируются публичнымъ правомъ» [2]). Активные публично-правовые союзы обладаютъ характерными свойствами субъектовъ публичнаго права, имъ принадлежитъ субъективное право на самоуправленіе; пассивные публично-правовые союзы не обладаютъ субъективнымъ публичнымъ правомъ, а несутъ лишь возложенныя на нихъ государствомъ публичныя обязанности [3]). Образчикомъ пассивныхъ союзовъ служатъ органы стариннаго англійскаго самоуправленія, напротивъ современная самоуправляющаяся община континентальныхъ государствъ представляетъ собою ярко выраженный типъ активныхъ публично-правовыхъ союзовъ [4]). Но и среди этихъ двухъ крупныхъ категорій публично-правовыхъ союзовъ можно установить еще болѣе мелкія дѣленія въ зависимости отъ полноты imperium'а, переданнаго въ ихъ руки государствомъ, и если minimum или, вѣрнѣе, ноль imperium'а является характернымъ отличіемъ пассивныхъ союзовъ, то напряженіе maximum'а въ нѣкоторыхъ категоріяхъ активныхъ союзовъ достигаетъ высокихъ предѣловъ. Въ особенности ярко выраженъ типъ активнаго публично-правового союза въ орга-

---

[1]) О теоріи Hatschek'а, см. ниже, стр. 43 и сл.

[2]) Общее ученіе о госуд., стр. 428.

[3]) System u. s. w., стр. 268. Cp. System u. s. w., erste Ausgabe, Freiburg in B., 1892 стр. 255.

[4]) Общее ученіе о госуд., стр. 428; также Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig, 1898, стр. 174; подробнѣе о типахъ активныхъ и пассивныхъ публично-правовыхъ союзовъ см. ниже, стр. 44—45.

низаціи общиннаго самоуправленія [1]) [2]). Характернымъ признакомъ общины наряду съ союзною (корпоративною) организаціей ея Jellinek считаетъ принадлежащее ей территоріальное верховенство; тогда какъ другіе союзы обладаютъ властью лишь надъ ихъ членами, общины (уѣзды и провинціи) господствуютъ надъ всѣми кто живетъ или даже временно находится на ихъ территоріи, это господство сказывается прежде всего въ организаціи коммунальной полиціи и мѣстнаго обложенія [3]).

Раздѣляя, такимъ образомъ, всѣ органы самоуправленія на пассивные и активные, Іеллинекъ признаетъ, что пассивное самоуправленіе есть собственно даже не самоуправленіе, а «государственное управленіе, осуществляемое заинтересованными лицами; оно отправляется государственными органами» [4]). Зачѣмъ же тогда, спрашивается, относить къ органамъ самоуправленія тѣ учрежденія, которыя самъ же авторъ на той же страницѣ своей книги признаетъ «государственными органами»? Такимъ образомъ чистымъ типомъ самоуправленія остается лишь «самоуправленіе активное» (по терминологіи Іеллинека), осуществляемое мѣстными территоріальными союзами: общинами, уѣздами, провинціями, не по обязанности, а въ силу права на самоуправленіе, дарованнаго имъ государственной властью, и не въ качествѣ государственныхъ органовъ, но органовъ дѣйствительнаго самоуправленія, обладающихъ частицей делегированной имъ государственной власти территоріальнаго верховенства и осуществляющихъ ее отъ своего собственнаго имени.

Чрезъ посредство этихъ активныхъ союзовъ въ дѣлѣ мѣстнаго самоуправленія принимаютъ участіе и мѣстные жители.

---

[1]) System u. s. w., стр. 270; Общее ученіе о государствѣ, стр. 429.

[2]) Jellinek, подобно Laband'у и его послѣдователямъ, признаетъ возможнымъ отнести къ органамъ самоуправленія, хотя и „въ видѣ исключенія", отдѣльныхъ индивидовъ, такъ, напримѣръ, владѣльцевъ Gutsbezirk'овъ (Общее ученіе о госуд., стр. 422); но признавая ихъ органами самоуправленія, онъ относитъ ихъ къ типу пассивныхъ органовъ (стр. 432).

[3]) System u. s. w., стр. 275.

[4]) Общее ученіе о госуд., стр. 432.

Если въ эпоху абсолютизма были уничтожены самоуправляющіяся средневѣковыя корпораціи и поглощены стремившимся къ безпредѣльному властвованію государствомъ, то современное государство само уже призываетъ къ участію въ его властвованіи, въ его imperium, индивидуумовъ, отдѣльныхъ гражданъ, даетъ имъ возможность принимать участіе, лично и черезъ представителей, въ законодательствѣ и управленіи, создаетъ, по терминологіи Jellinek'а, активный статусъ гражданина [1]). Въ мѣстномъ самоуправленіи мѣстные жители активно участвуютъ въ дѣлѣ управленія мѣстностью при посредствѣ личнаго участія въ общинномъ сходѣ или же путемъ избранія представителей въ учрежденія общиннаго, уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія; въ законодательномъ порядкѣ опредѣляется кругъ лицъ, которыя привлекаются къ участію въ коммунальныхъ выборахъ или же къ непосредственному участію въ общинномъ сходѣ.

Дѣленіе самоуправляющихся союзовъ на активные и пассивные чрезмѣрно расширяетъ кругъ учрежденій, относящихся къ органамъ мѣстнаго самоуправленія, и соединяетъ въ одно цѣлое существенно отличныя другъ отъ друга категоріи мѣстныхъ учрежденій: дѣйствительно самоуправляющіеся союзы (активные по терминологіи Іеллинека) и коллегіальныя правительственныя учрежденія, состоящія иногда изъ почетныхъ должностныхъ лицъ (которымъ Іеллинекъ даетъ названіе союзовъ пассивныхъ).

Мысль о пассивныхъ самоуправляющихся союзахъ разработана Hatschek'омъ ученикомъ Іеллинека. Надо сказать, что собственно это ученіе даже несовмѣстимо съ тѣмъ опредѣленіемъ самоуправленія, которое Іеллинекъ даетъ въ своей «System der subjektiven öffentlichen Rechte» [2]), гдѣ онъ понимаетъ подъ самоуправленіемъ «такое управленіе союзовъ, преимущественно общинъ, въ которомъ союзы осуществляютъ государственную

[1]) System, стр. 287.

[2]) System, 2 изданіе, Berlin, 1905, стр. 292; въ тѣхъ же словахъ опредѣляетъ самоуправленіе Іеллинекъ и въ первомъ изданіи System, 1 Auflage, 1892, стр. 278.

власть, принадлежащую имъ какъ ихъ право на исполненіе союзныхъ цѣлей, въ соотвѣтствіи съ законами и подъ контролемъ государства». Нетрудно видѣть, что пассивные союзы, которые не обладаютъ никакими субъективными публичными правами, а несутъ лишь публичныя обязанности, какъ указываетъ и самъ Іеллинекъ [1]), не могутъ быть отнесены имъ къ учрежденіямъ мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ они не «осуществляютъ государственную власть, принадлежащую имъ какъ ихъ право».

Мы уже говорили, что ученіе о дѣленіи публично-правовыхъ самоуправляющихся союзовъ на двѣ группы, на союзы активные и пассивные, заимствовано Hatschek'омъ у Іеллинека и развито имъ въ спеціальной монографіи [2]), посвященной вопросу о существѣ самоуправленія, развиваетъ ученіе объ активныхъ и пассивныхъ публично-правовыхъ союзахъ.

Гачекъ является типическимъ представителемъ юридической теоріи самоуправленія; и онъ видитъ въ самоуправленіи «привлеченіе пространственно-ограниченныхъ коллективныхъ союзовъ къ исполненію государственныхъ задачъ» [3]); но, по его мнѣнію, существуетъ два рода такихъ публично-правовыхъ союзовъ: активные и пассивные. Въ первомъ случаѣ государство признаетъ у союза коллективную волю, признаетъ его какъ нѣчто единое, признаетъ въ немъ юридическое лицо, корпорацію публичнаго права, во второмъ случаѣ государство передаетъ веденіе дѣла мѣстнаго управленія въ руки отдѣльныхъ членовъ союза, не признавая единства союза [4]).

Для того чтобы отличить эти два рода союзовъ другъ отъ друга, по мнѣнію Гачека, лучше всего употреблять англійскую

[1]) См. выше, стр. 40.

[2]) Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898 (Staats- und Völkerrechtliche Abhandlungen herausgegeben von G. Jellinek und G. Meyer, II, 1). См. также проф. В. Ѳ. Матвѣевъ, Теоріи самоуправленія въ современной наукѣ (Вѣстн. права, 1905, кн. I), стр. 170.

[3]) Hatschek, Die Selbstverwaltung, стр. 80, ср. также. Гачекъ, Общее государственное право, часть I, стр. 183—184.

[4]) Тамъ же, стр. 130. См. также Hatschek, Englisches Staatsrecht II Band, die Verwaltung, Tub. 1906, стр. 410 прим. 1.

терминологію, которая ясно оттѣняетъ разницу между этими двумя понятіями: активные союзы это «collective liberties», пассивные «individual privileges» [1]). Въ первомъ случаѣ у гражданъ имѣется субъективное публичное право на самоуправленіе, во второмъ — органы самоуправленія назначаются государствомъ. Къ первымъ относятся почти всѣ органы мѣстнаго самоуправленія современности, избираемые гражданами данной мѣстности, ко вторымъ — старыя дореформенныя англійскія графства, города и приходы, а изъ современныхъ мѣстныхъ учрежденій прусскіе ландратъ и уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) [2]).

Право на самоуправленіе (Recht auf Selbstverwaltung) слѣдуетъ, по мнѣнію Гачека, отличать отъ политическаго понятія самоуправленія (Selbstverwaltung), подъ которымъ разумѣется обыкновенно участіе гражданъ въ управленіи государствомъ [3]). Юридически же говоря, право на самоуправленіе передается государствомъ не отдѣльнымъ гражданамъ, а публично-правовымъ союзамъ, и поэтому эти послѣдніе и ихъ органы, а не отдѣльные индивиды являются органами мѣстнаго самоуправленія [4]).

Гачекъ указываетъ далѣе на то обстоятельство, что самоуправленіе исторически явилось на смѣну бюрократическаго мѣстнаго управленія и, вступивъ съ нимъ въ борьбу, понемногу вытѣсняетъ чиновничій элементъ изъ его позицій и постепенно завоевываетъ все большую часть учрежденій мѣст-

[1]) Тамъ же, стр. 131.

[2]) Тамъ же, стр. 28, 99, 112. Гачекъ на стр. 99 слѣдующимъ образомъ характеризуетъ эти двѣ группы самоуправляющихся публично правовыхъ союзовъ: „Entweder (der Staat) berechtigt oder verpflichtet den Kollektivwillen bezw. den Kollektivverband als Einheit, d. h. er anerkennt in ihm eine juristische Person, eine Korporation des öffentlichen Rechts. Oder (der Staat) verteilt die Rechte und Pflichten an die einzelnen Verbandsangehörigen derart, dass die gleichmässige und womöglich kollektive Ansübung der Rechte und Erfüllung der Pflichten den Kollektivwillen des Verbandes in Aktion darstellt".

[3]) Тамъ же, стр. 151.

[4]) Тамъ же, стр. 154.

наго управленія [1]). Такимъ образомъ въ системѣ мѣстнаго управленія самоуправляющіеся союзы занимаютъ мѣсто наряду съ учрежденіями государственными и несутъ функціи государственнаго управленія.

Изложеніемъ воззрѣній Гачека на самоуправленіе мы закончимъ разсмотрѣніе юридическихъ теорій самоуправленія и теперь постараемся установить тѣ общія для всѣхъ юридическихъ теорій черты, которыя позволяютъ намъ объединить ихъ всѣхъ въ одну группу.

Прежде всего въ противоположность общественной и органической теоріямъ самоуправленія юридическія теоріи признаютъ, что самоуправленіе есть государственное управленіе (Selbstverwaltung — Staatsverwaltung), что обязанности, возложенныя закономъ на органы мѣстнаго самоуправленія, ничѣмъ не отличаются по своему содержанію отъ обязанностей, лежащихъ на мѣстныхъ органахъ государственнаго управленія, и мѣстныя нужды, забота о которыхъ возложена на органы мѣстнаго самоуправленія, суть такія же государственныя нужды, какъ тѣ, объ удовлетвореніи которыхъ пекутся мѣстныя государственныя должностныя лица; такимъ образомъ юридическія теоріи цѣликомъ могутъ быть отнесены къ группѣ государственныхъ теорій самоуправленія.

Самою характерною особенностью юридическихъ теорій самоуправленія однакоже является то положеніе, что органы мѣстнаго самоуправленія суть органы самостоятельныхъ юридическихъ лицъ — корпорацій публичнаго права [2]). Община, уѣздъ, провинція, какъ таковые, суть самоуправляющіяся союз-

---

[1]) Тамъ же, стр. 157.

[2]) Правда, мы видѣли выше (см. стр. X), что Лабандъ и его послѣдователи считаютъ органами мѣстнаго самоуправленія и владѣльцевъ вотчинныхъ округовъ (Gutsbesitzer'овъ), но самъ Лабандъ въ послѣднемъ изданіи своего государственнаго права Германской Имперіи отказался отъ признанія Gutsbesitzer'овъ органами самоуправленія, а у цѣлаго ряда его послѣдователей, какъ напр., Rosin'a, это пріобщеніе владѣльцевъ вотчинныхъ округовъ къ органамъ самоуправленія стоитъ въ очевидномъ противорѣчіи съ опредѣленіемъ ими существа самоуправленія.

ныя организаціи, обладающія субъективнымъ публичнымъ правомъ на самоуправленіе; они избираютъ изъ своей среды распорядительные и исполнительные органы, являющіеся представителями самоуправляющихся территоріальныхъ корпорацій и обладающіе правомъ на самоуправленіе лишь въ силу полномочія, переданнаго имъ территоріальными союзами — общинами, уѣздами и провинціями, а не по собственному праву.

Мысль о томъ, что община есть самостоятельная корпорація публичнаго права, какъ мы видѣли выше [1]), проводилась и теоріями свободной общины, общественной и органической, и, такимъ образомъ, признаніе общины, уѣзда и провинціи территоріальной корпораціей публичнаго права заимствовано юридическими теоріями самоуправленія у ихъ предшественницъ. Однакоже, тогда какъ теоріи свободной общины, общественная и органическая утверждаютъ, что община является субъектомъ публичнаго права по собственному праву, внѣ зависимости отъ воли и желанія государственной власти, въ силу историческаго процесса, создавшаго ея корпоративный строй независимо отъ государства и наряду съ нимъ въ качествѣ равноправной публично-правовой единицы, юридическія теоріи, напротивъ, полагаютъ, что субъектомъ публичнаго права община, уѣздъ, провинція становятся не самостоятельно, а въ силу признанія ихъ таковыми со стороны государственной власти, которая, возлагая на нихъ цѣлый рядъ обязанностей въ области мѣстнаго управленія, предоставляетъ въ то же самое время имъ и извѣстную сумму правъ, возводя ихъ въ рангъ субъектовъ публичнаго права. Мѣстныя самоуправляющіяся союзныя организаціи являются такимъ образомъ, по мнѣнію юридическихъ теорій, совершенно самостоятельными, въ предоставленной имъ закономъ сферѣ, территоріальными корпораціями, юридическими лицами публичнаго права, и, какъ таковыя, имѣютъ право самостоятельно избирать свои исполнительные органы, которымъ они и поручаютъ исполненіе

---

[1]) См. выше разд. I, II и III.

обязанностей, возложенныхъ закономъ на органы мѣстнаго самоуправленія.

## V.

Если, такъ называемыя, юридическія теоріи самоуправленія ведутъ свое начало отъ ученія Лоренца фонъ-Штейна о самоуправленіи, то другая группа теорій, носящая названіе теорій политическихъ, имѣетъ своимъ родоначальникомъ другого корифея германской науки о государствѣ, Рудольфа Гнейста, съ ученіемъ котораго о самоуправленіи, какъ о системѣ почетныхъ должностей, мы уже познакомили читателей. И юридическія и политическія теоріи самоуправленія относятся къ группѣ теорій государственныхъ, но тогда какъ первыя отличительнымъ признакомъ органовъ самоуправленія считаютъ признаніе за ними качествъ юридическаго лица публичнаго права, вторыя думаютъ найти отличіе учрежденій самоуправленія отъ государственныхъ мѣстныхъ учрежденій въ особомъ порядкѣ, которымъ назначаются или избираются должностныя лица органовъ мѣстнаго самоуправленія. Для ученыхъ, являющихся представителями политическихъ теорій, отличіе самоуправленія отъ мѣстныхъ государственныхъ учрежденій лежитъ прежде всего не въ юридической сторонѣ вопроса, какъ для сторонниковъ юридическихъ теорій, но въ сторонѣ политической, въ томъ огромномъ политическомъ значеніи, которое имѣетъ идея самоуправленія въ современной политической жизни, и, желая точно отграничить въ реальной дѣйствительности органы самоуправленія отъ органовъ бюрократическаго управленія, они хотятъ найти это отличіе въ особомъ порядкѣ замѣщенія должностей въ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія. Цѣлый рядъ ученыхъ слѣдуетъ въ этомъ отношеніи по стопамъ идейнаго провозвѣстника политическихъ теорій Рудольфа Гнейста, они считаютъ, что органами самоуправленія должны быть признаны тѣ мѣстныя должностныя лица, которыя занимаютъ почетныя, безплатныя, должности, несутъ свои обязанности безъ вознагражденія, внѣ зависимости отъ того порядка, въ

которомъ замѣщены были эти должности: путемъ ли избранія или путемъ назначенія [1]).

Признаніемъ того основного начала, что самоуправленіе есть система почетныхъ должностей, сторонники этого взгляда думаютъ подчеркнуть ту связь, которая должна существовать между мѣстнымъ обществомъ и органами самоуправленія, такъ какъ, по ихъ мнѣнію, только мѣстные люди могутъ безплатно, изъ одного лишь почета, нести обязанности, возложенныя на органы мѣстнаго самоуправленія; въ безплатности и почетности должностей они видятъ прочную связь органовъ самоуправленія съ мѣстнымъ обществомъ [2]).

Нѣсколько иной критерій различія между органами самоуправленія и бюрократическаго управленія пытается дать Georg Meyer [3]); онъ также полагаетъ, что по большей части органами самоуправленія являются почетныя должностныя лица, но особую почетность ихъ положенія (Ehrenamt) онъ видитъ не въ томъ, что они не получаютъ никакого вознагражденія за свой трудъ, а въ томъ, что ихъ дѣятельность въ качествѣ органовъ самоуправленія не является для нихъ жизненнымъ призваніемъ (Beruf) и главнымъ средоточіемъ ихъ дѣятельности (Mittelpunkt), а служитъ какъ бы побочнымъ занятіемъ наряду съ ихъ спеціальностью. Наоборотъ, для государственнаго чиновника (Staatsbeamte) его государственная служба, какъ въ центральныхъ, такъ и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, есть его профессія, главное средоточіе его жи-

---

[1]) Ср. Fölsche, Das Ehrenamt in Preussen und im Reiche, Breslau 1911, стр. 45—54; также Н. И. Лазаревскій, Мелкая земская единица, стр. 32—37.

[2]) Къ числу этихъ послѣдователей Гнейста слѣдуетъ отнести R. v. Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften, 1872, стр. 234; E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig, 1884, стр. 35; O. Sarwey, Das öffentliche Recht und Verwaltungsrechtspflege, 1880, стр. 42; его же, Staatsrecht des Königsreichs Württemberg, Band II, Tübingen, 1883, стр. 259 и его же, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1884, стр. 94 и 99.

[3]) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6 Auflage, Leipzig, 1905, стр. 345—347.

зненной дѣятельности, его призваніе [1]). Въ этомъ противоположеніи спеціалистовъ-чиновниковъ, находящихся на службѣ у государства, и земскихъ и городскихъ дѣятелей, для которыхъ ихъ дѣятельность въ органахъ самоуправленія не является ихъ спеціальностью, Georg Meyer хочетъ найти отвѣтъ на вопросъ о томъ, въ чемъ заключается существо самоуправленія.

Существуетъ еще группа писателей, наиболѣе яркимъ представителемъ который является Ernst Meier [2]), полагающая, что самымъ характернымъ признакомъ самоуправленія служитъ выборность должностныхъ лицъ; тогда какъ государственные чиновники назначаются на свои посты правительственной властью, личный составъ органовъ мѣстнаго самоуправленія избирается мѣстнымъ населеніемъ. Въ противоположеніи принциповъ назначенія и избранія Ernst Meier ищетъ критерія для отличія органовъ самоуправленія отъ коронныхъ чиновниковъ. Онъ считаетъ, что коммунальные союзы, которымъ законъ поручаетъ завѣдываніе цѣлымъ рядомъ дѣлъ мѣстнаго управленія, могутъ въ дѣйствительности принять въ свое завѣдываніе порученныя имъ государствомъ дѣла лишь при наличности выборныхъ исполнительныхъ и распорядительныхъ органовъ, такъ какъ лишь путемъ избранія они могутъ выдѣлить изъ своей среды такихъ людей, которые будутъ вести дѣло согласно съ желаніями и нуждами большинства членовъ коммунальныхъ союзовъ [3]).

[1]) Близкія къ точкѣ зрѣнія G. Meyer'а мысли высказывалъ объ американскомъ самоуправленіи Zieber въ своемъ трудѣ Über bürgerliche Freiheit und Selbstverwaltung, 1860, стр. 209.

[2]) Ernst Meier, Das Verwaltungsrecht in Holtzendorffs Encyclopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, sechste Auflage, herausgegeben von Kohler, II Band, Leipzig, 1904, стр. 645—648. Ср. также Sarwey, Verwaltungsrecht, 1884, стр. 100; Tellkampf, Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreisordnung in Preussen, 1872, стр. 15; о Tellkampf'ѣ см. подробнѣе у проф. В. В. Ивановскаго. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, Каз. 1886, стр. 93—97. V. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht Stuttgart, 1885, стр. 40.

[3]) Наряду съ выборнымъ самоуправленіемъ E. Meier признаетъ также возможность и самоуправленія почетныхъ должностныхъ лицъ (Encycl. d. Rechtswiss., стр. 645).

Наконецъ E. Neukamp [1]) видитъ специфическій признакъ отличія органовъ самоуправленія отъ органовъ государственной администраціи въ томъ независимомъ положеніи, которое занимаютъ самоуправляющіеся союзы и ихъ исполнительные органы по отношенію къ государственной власти, такъ какъ Neukamp полагаетъ, что самоуправленіе есть тамъ, гдѣ имѣется система учрежденій независимыхъ отъ министерскаго управленія и подчиненныхъ только законамъ страны [2]). Такимъ образомъ, тогда какъ Гнейстъ, Georg Meyer и Ernst Meier и ихъ послѣдователи пытаются найти отличительные признаки самоуправленія въ порядкѣ замѣщенія должностей въ органахъ самоуправленія, Neukamp обращаетъ вниманіе на тѣ отношенія, которыя существуютъ между министерскимъ управленіемъ и мѣстнымъ самоуправленіемъ и на то положеніе, которое занимаютъ органы самоуправленія въ общей системѣ мѣстнаго управленія страны, и думаетъ, что отличительнымъ признакомъ самоуправленія является независимость органовъ самоуправленія отъ непосредственнаго воздѣйствія центральной администраціи бюрократическаго типа и ея мѣстныхъ агентовъ.

Въ особую группу должны быть выдѣлены тѣ авторы, которые не могутъ быть отнесены ни къ сторонникамъ юридическихъ теорій самоуправленія, ни къ писателямъ, ученія которыхъ отнесены нами къ группѣ теорій политическихъ. Это Freiherr von Stengel, Conrad Bornhak и Graf Hue de Grais. Эти писатели какъ бы пытаются объединить въ одну обѣ изложенныя выше теоріи самоуправленія: юридическую и политическую, а именно, признавая самоуправленіе юридической категоріей, въ то же самое время Stengel и Bornhak считаютъ, что характернымъ отличіемъ самоуправленія является политическій моментъ, а именно способъ замѣщенія должностей въ органахъ самоуправленія.

[1]) Статья его была напечатана въ Arhiv für öffentl. Recht. Bd. IV, стр. 377 и сл. и 525 и сл.

[2]) Neukamp указ. сочин. стр. 538; о взглядахъ Neukamp'а подробнѣе см. статью проф. В. Ѳ. Матвѣева въ Вѣстникѣ права за 1905 г. кн. I, Теорія самоуправленія въ современной наукѣ, стр. 172, 176, 177.

**Freiherr von Stengel** считаетъ, въ согласіи съ писателями юридической теоріи, что самоуправленіе есть завѣдываніе публичными дѣлами общинъ, коммунальныхъ союзовъ, корпорацій, обществъ и союзовъ подъ надзоромъ государства [1]), но въ то же самое время онъ признаетъ, что дѣла, находящіяся въ вѣдѣніи органовъ самоуправленія, хотя и относятся къ категоріи дѣлъ публичныхъ (öffentliche), но въ то же время не государственныя (nicht staatliche) дѣла [2]). Для **Stengel'я** самоуправленіе наряду съ государствомъ есть особая категорія публичнаго права, обладающая самостоятельной компетенціей и самостоятельнымъ кругомъ дѣлъ и если государство признаетъ какія-либо дѣла ему принадлежащими и лишь поручаетъ общинамъ и коммунальнымъ союзамъ завѣдываніе ими, то послѣдніе въ данномъ случаѣ заботятся уже не о собственныхъ дѣлахъ, а о дѣлахъ государственныхъ, имъ препорученныхъ. Отсюда и раздѣленіе компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія на кругъ дѣлъ собственныхъ и кругъ дѣлъ препорученныхъ [3]). Особеннно приближается **Fr. v. Stengel** по своимъ взглядамъ къ воззрѣніямъ политическихъ теорій самоуправленія тогда, когда онъ, различая два вида самоуправленія «нѣмецкій» и «англійскій», опредѣляетъ первый какъ участіе населенія чрезъ посредство органовъ самоуправленія въ публичномъ управленіи, а второй—какъ передачу завѣдыванія мѣстными государственными дѣлами въ руки почетныхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ изъ числа мѣстныхъ граждан [4]).

**Conrad Bornhak** въ статьѣ, напечатанной въ Annalen des Deutschen Reiches въ 1901 году [5]), и въ своемъ Grundriss

[1]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart, 1886, стр. 10 и 109; его же, Organisation der preussischen Verwaltung, Leipzig, 1884, стр. 13.

[2]) Ср. по этому поводу выше ученіе теоріи свободной общины, стр. 9.

[3]) Lehrbuch, стр. 110; Organisation, стр. 114.

[4]) Organisation, стр. 18.

[5]) C. **Bornhak**, Die Organisation der inneren Verwaltung auf rechtsvergleichender Grundlage (Annalen des Deutschen Reiches за 1901 г. стр. 801 и сл. и за 1902 г. стр. 55 и сл.).

des deutschen Staatsrechts проводитъ различіе между двумя понятіями: коммунальное управленіе (Kommunalverwaltung) и самоуправленіе (Selbstverwaltung). По мнѣнію Борнгака, коммунальное управленіе слѣдуетъ противополагать общему земскому управленію, такъ какъ, хотя и при системѣ коммунальнаго управленія государственныя задачи исполняются въ предѣлахъ предоставленной органамъ этого управленія пространственной и предметной компетенціи, однакожъ при Kommunalverwaltung мѣстныя административныя учрежденія не являются непосредственными органами государства, а государство лишь передаетъ исполненіе задачъ государственнаго управленія самостоятельнымъ корпораціямъ, которыя съ своей стороны поручаютъ повседневное исполненіе возложенныхъ на нихъ обязанностей избраннымъ ими исполнительнымъ органамъ [1]). Основнымъ отличіемъ коммунальныхъ корпорацій отъ корпорацій частнаго права служитъ то обстоятельство, что первыя суть союзы публичнаго права и обладаютъ частицею государственной принудительной власти [2]). Тѣ отношенія, въ которыхъ находятся члены коммунальныхъ союзовъ къ самой корпораціи, суть отношенія регламентируемыя не частнымъ, а публичнымъ правомъ [3]).

Всякое государственное управленіе, говоритъ далѣе Борнгакъ [4]), бываетъ непосредственное и посредственное; первое—это общее внутреннее управленіе, второе—управленіе коммунальное. Всѣ системы управленія современныхъ государствъ построены на комбинаціи этихъ двухъ началъ. Въ научной германской литературѣ обыкновенно коммунальное управленіе опредѣляется словомъ «самоуправленіе» (Selfgovernment), заимствованнымъ изъ круга понятій англійскаго права. Но такъ какъ въ тѣ времена, когда заимствованъ былъ германской доктриной англійскій терминъ «самоуправленіе», объ англій-

[1]) C. Bornhak въ Annalen des Deutschen Reiches, 1902, стр. 55; его же, Grundriss des deutschen Staatsrechts, zweite Auflage, Leipzig, 1910, стр. 124.

[2]) „Obrigkeitliche Befehl und Zwang" (Annalen d. D. R., 1902, стр. 57).

[3]) Annalen d. D. R., 1902, стр. 58.

[4]) Тамъ же, стр. 60.

скомъ административномъ правѣ еще не имѣлось точнаго представленія, но тѣ писатели, которые пустили въ научный оборотъ понятіе «самоуправленіе», подводили подъ него главнымъ образомъ политическія стремленія къ установленію независимаго отъ бюрократіи мѣстнаго управленія. Въ Германіи единственными учрежденіями, напоминающими англійское Selfgovernment, были коммунальные союзы, поэтому германскіе ученые и полагали, что для укрѣпленія идеи самоуправленія необходимо озаботиться развитіемъ и расширеніемъ компетенціи коммунальныхъ союзовъ [1]).

Между тѣмъ, по мнѣнію Bornhak'a, самоуправленіе не есть понятіе юридическое и не слѣдуетъ отожествлять коммунальное управленіе съ самоуправленіемъ. Самоуправленіе есть политическая программа, лишенная правового содержанія; это — стремленіе политическихъ союзовъ къ установленію возможнѣйшей степени независимости отъ вліянія государства. Если обратиться къ изученію взаимоотношеній понятій «коммунальныхъ союзовъ» и «самоуправленія», то мы увидимъ, какъ думаетъ Bornhak, что въ Германіи въ мѣстныхъ коммунальныхъ союзахъ—въ общинахъ имѣется наибольшая доза «самоуправленія» и, наоборотъ, въ высшихъ союзахъ эта доза все уменьшается, пока, наконецъ, для провинціальныхъ учрежденій не сводится къ минимуму [2]).

Такимъ образомъ Bornhak подъ коммунальнымъ управленіемъ понимаетъ тотъ институтъ публичнаго права, который сторонники юридической теоріи считаютъ самоуправленіемъ, а въ ученіи о самоуправленіи онъ примыкаетъ къ тѣмъ писателямъ, которые считаютъ самоуправленіе явленіемъ политической жизни [3]).

[1]) Тамъ же, стр. 82.

[2]) Bornhak, Grundriss des deutschen Staatsrechts, стр. 125, 126. См. также Bornhak, Preussisches Staatsrecht II Band, Freiburg in B. 1889, стр. 100—109.

[3]) Ср. Ernst v. Meier, Das Verwaltungsrecht (in Kohler's Encyclopedie der Rechtswissenschaft), sechste Auflage, Leipzig, 1903, стр. 644—645.

Graf Hue de Grais [1]) полагаетъ, что самоуправленіе существуетъ въ современной дѣйствительности частью какъ право корпоративнаго союза на самостоятельное управленіе своими собственными дѣлами, частью какъ почетное участіе гражданъ въ государственномъ управленіи. Онъ раздѣляетъ самоуправленіе на wirthschaftliche Selbstverwaltung и obrigkeitliche. Первое—это управленіе собственныхъ дѣлъ публичными союзами при помощи ими же самими избранныхъ органовъ, второе—это привлеченіе органовъ самоуправленія (т. е. союзовъ или же ими избранныхъ или предложенныхъ въ качествѣ кандидатовъ лицъ) къ дѣламъ государственнаго управленія. Такъ какъ для этихъ людей отправленіе возложенныхъ на нихъ обязанностей не является профессіей и не связано съ уплатой вознагражденія, то эта система мѣстнаго управленія можетъ быть названа самоуправленіемъ чрезъ посредство почетныхъ должностныхъ лицъ.

Совершенно особый характеръ носятъ воззрѣнія на самоуправленіе Arndt'a, который считаетъ возможнымъ ограничиться чисто отрицательнымъ опредѣленіемъ самоуправленія какъ такого управленія, которое не находится въ зависимости отъ воли государственной власти [2]).

## VI.

Мы познакомили читателя со всѣми многообразными теоріями, смѣнявшими одна другую въ германской наукѣ XIX и начала XX вѣка, пытавшимися раскрыть природу и сущность мѣстнаго самоуправленія. Мы видѣли, что послѣ теоріи

[1]) Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und Deutschen Reiche, 19 Auflage, 1908, § 7b, стр. 93, прим. 2.

[2]) Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin, 1901, на стр. 210: Beide sind nicht nach ihrem Inhalte, sondern nach ihrem Träger, oder noch genauer nach der Organisation ihrer Träger verschieden. И, далѣе, подъ самоуправленіемъ понимается такая система управленія, при которой nicht, oder doch nicht allein, von der Staatsgewalt abhängige und von dieser bestellte Organe thätig sind oder, anders ausgedrückt, dass dieenigen, deren Angelegenheiten verwaltet werden, an der Verwaltung durch Wahl von Mitverwaltern betheiigt sind.

свободной общины или основныхъ правъ общины, главныя идеи которой были заимствованы изъ Франціи, возникла теорія общественно-хозяйственная, развившаяся въ современныя намъ германистическія ученія Гирке и Preuss'а объ общинѣ, какъ соціальномъ организмѣ. Съ другой стороны, государственная теорія самоуправленія разбилась на двѣ группы теорій: 1) теоріи юридическія, главнѣйшими представителями которыхъ являются Laband, Otto Mayer и Jellinek и Hatschek съ ихъ ученіемъ объ активныхъ и пассивныхъ публично-правовыхъ союзахъ и 2) теоріи политическія въ ихъ разнобразныхъ модификаціяхъ.

Постараемся же теперь выяснить, какія изъ перечисленныхъ нами теорій ближе всего подходятъ къ выясненію сущности понятія мѣстнаго самоуправленія.

Теорія свободной общины первая пыталась опредѣлить основные элементы понятія самоуправленія. Возникшая въ атмосферѣ борьбы германскаго національнаго чувства противъ наполеоновскаго централизма, теорія эта оперировала, какъ мы видѣли, противъ французовъ французскимъ же оружіемъ, такъ какъ основныя положенія ея заимствованы били германской доктриной отъ ученій о свободѣ общины, развитыхъ во Франціи во время великой французской революціи 1789 года и получившихъ окончательное закрѣпленіе въ текстѣ бельгійской конституціи 1831 года [1]).

Такимъ образомъ, обоснованіе теоріи свободной общины естественно-правовое; подобно тому, какъ индивидууму доктрина естественнаго права приписывала особыя прирожденыя права на свободу, такъ и община признавалась корпораціей, существовавшей задолго до возникновенія государства и обладавшей правомъ на самоуправленіе, на которое не должна посягать государственная власть, какъ на право естественное, прирожденное. Къ компетенціи органовъ общиннаго самоуправленія теорія свободной общины относила особыя специфиче-

[1]) Ст. 31 и 108 бельгійской конституціи, см. сборникъ „Современныя конституціи". Переводъ подъ редакціей В. М. Гессена и бар. Б. Э. Нольде, т. I, СПБ. 1905.

ски-общинныя дѣла, главнымъ образомъ общинное хозяйство и мѣстную полицію; въ связи съ этими особыми общинными дѣлами возникло ученіе о собственной и препорученной компетенціи общины. Теорія свободной общины, обосновывая независимую отъ вмѣшательства государства компетенцію общины, въ то же самое время установила и главныя основанія организаціи общинныхъ учрежденій и порядка надзора со стороны государства за ихъ дѣятельностью, исходя изъ понятія «свободной общины» («Freie Gemeinde»). Разъ община свободна отъ воздѣйствія государства и обладаетъ своей «собственной» («eigene») компетенціей, то естественнымъ выводомъ изъ этого признанія является свобода самоорганизаціи общины и, прежде всего, свободное отъ всякаго воздѣйствія со стороны государства избраніе органовъ общиннаго самоуправленія какъ распорядительныхъ (общинныхъ совѣтовъ), такъ и исполнительныхъ (старшины и его помощниковъ). Всякая мысль объ утвержденіи лицъ, избранныхъ на общинныя должности со стороны правительственной власти, должна быть оставлена, и тѣ общинныя положенія, которыя, какъ баденское и австрійское 1848 г., стоятъ всецѣло на точкѣ зрѣнія теоріи свободной общины, вполнѣ послѣдовательно постановляютъ, что старшины и ихъ помощники вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей безъ всякаго утвержденія со стороны правительственной власти [1]).

Наряду съ правомъ свободнаго избранія должностныхъ лицъ община обладаетъ, по мнѣнію сторонниковъ теоріи свободной общины, и особой ей присущей «собственной» компетенціей въ области дѣлъ общиннаго хозяйства и мѣстной полиціи.

Наконецъ, и организація надзора со стороны государства за дѣятельностью органовъ общиннаго самоуправленія, съ точки зрѣнія теоріи свободной общины, должна быть введена

---

[1]) Относительно австрійскихъ порядковъ смотри у J. Redlich'a, Das Wesen der österreichischen Kommunal-Verfassung, Leipzig, 1910, стр. 26—27, а также мою статью „Утвержденіе исполнительныхъ органовъ въ мѣстномъ самоуправленіи Германіи и Австріи“ въ журн. „Земское Дѣло“ за 1910 г. № 21, стр. 1740 и сл.

въ строгія рамки. Разъ община свободна и обладаетъ «собственной» ей одной присущей компетенціей, то вполнѣ понятно, что государство не въ правѣ вмѣшиваться въ сферу дѣятельности, принадлежащую искони общиннымъ учрежденіямъ, и поэтому надзоръ со стороны правительственной власти долженъ быть ограниченъ лишь наблюденіемъ за тѣмъ, чтобы органы общиннаго самоуправленія не выходили за предѣлы «собственной» компетенціи. Тѣмъ самымъ теорія свободной общины признавала возможнымъ лишь надзоръ за закономѣрностью дѣятельности органовъ общиннаго самоуправленія, но не за цѣлесообразностью.

Вотъ тѣ основные выводы, которые дѣлаетъ теорія свободной общины по всѣмъ тремъ основнымъ отдѣламъ ученія о самоуправленіи: организаціи, компетенціи и надзору. Построеніе весьма послѣдовательное: «свободная община» должна быть свободна и автономна въ предѣлахъ ея «собственной» компетенціи.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что вся теорія свободной общины зиждется на допущеніи существованія какихъ-то особыхъ «общинныхъ дѣлъ» («Gemeindesachen»), отличныхъ отъ дѣлъ государственныхъ. Выше мы показали уже насколько произвольно и ошибочно это предположеніе [1]), поэтому здѣсь не станемъ возвращаться къ выясненію вопроса о томъ, существуютъ ли особыя «общинныя» или же «хозяйственныя» дѣла, и будемъ считать доказаннымъ, что особыхъ «общинныхъ» или «хозяйственныхъ» дѣлъ не существуетъ. Вся масса задачъ культурнаго управленія, составляющая компетенцію органовъ общиннаго самоуправленія, однородна и представляетъ собой дѣла административныя—дѣла управленія. Разъ признано будетъ то положеніе, что дѣла «общинныя» суть такія же дѣла государственныя, какъ и всѣ безъ исключенія административныя задачи, то этимъ признаніемъ разрушенъ будетъ основной фундаментъ теоріи свободной общины и все стройно выведенное на некрѣпкомъ фундаментѣ строеніе этой теоріи должно будетъ пасть.

---

[1]) См. выше стр. 9—11 и 21—23.

Вѣдь дѣйствительно, если нѣтъ особыхъ специфическихъ «общинныхъ» дѣлъ, то отпадаетъ вся аргументація теоретиковъ свободной общины объ ограниченіи надзора со стороны государства и о введеніи этого надзора въ тѣсныя рамки наблюденія за закономѣрностью; разъ компетенція и государственныхъ и общинныхъ учрежденій однородна, то, конечно, обосновывать введеніе правительственнаго надзора въ рамки наблюденія лишь за закономѣрностью дѣятельности органовъ самоуправленія по тѣмъ основаніямъ, по которымъ это дѣлаетъ теорія свободной общины, т. е. ссылкою на особую природу общинной компетенціи, уже не представляется возможнымъ [2]).

Столь же шаткими представляются и два другихъ главныхъ положенія теоріи свободной общины, а именно свободное избраніе гражданами общины мѣстныхъ общинныхъ представительныхъ учрежденій для завѣдыванія общинными дѣлами и свободное же избраніе этими общинными представительными учрежденіями органовъ исполнительныхъ для осуществленія въ дѣйствительной и повседневной жизни постановленій общиннаго представительства. Шаткость этихъ положеній таится не въ самомъ ихъ существѣ, такъ какъ мы прекрасно знаемъ, что избраніе органовъ самоуправленія есть одинъ изъ наилучшихъ способовъ приложенія къ жизни идеи самоуправленія, но въ томъ основаніи, на которомъ покоится построеніе теоріи свободнаго избранія въ свободной общинѣ. Теорія свободной общины полагаетъ, что свободное избраніе гражданами общины своихъ представителей является логическимъ выводомъ изъ того положенія, что община обладаетъ своими особыми «общинными» дѣлами, отличными отъ дѣлъ государственныхъ, и что поэтому и завѣдываніе этими дѣлами должно быть поручено только самой общинѣ въ лицѣ свободно избранныхъ ея гражданами представителей; и далѣе, если распорядительный органъ общиннаго самоуправленія долженъ быть

[2]) Ниже мы увидимъ, что и государственныя теоріи самоуправленія съ достаточнымъ успѣхомъ обосновываютъ необходимость лишь надзора за закономѣрностью, но по совершенно инымъ, нежели теорія свободной общины, основаніямъ.

свободно избранъ гражданами общины, то, конечно, и исполнительный органъ долженъ быть свободно избранъ общиннымъ представительнымъ собраніемъ, такъ какъ только при отсутствіи утвержденія въ должности со стороны правительственной власти лицъ, избранныхъ въ составъ исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, будетъ сохраненъ въ неприкосновенности принципъ автономнаго общиннаго самоуправленія.

Однакоже всѣ выводы теоріи свободной общины покоятся, какъ мы видѣли, на одномъ, и притомъ невѣрномъ утвержденіи, на утвержденіи, что существуютъ особыя специфически общинныя дѣла негосударственнаго характера. Если невѣрно это положеніе, если правы противники теорій свободной общины и ея современнаго видоизмѣненія — теоріи общественной, то невѣрны тѣмъ самымъ и всѣ выводы, которые дѣлаетъ теорія свободной общины изъ этого основного положенія.

Между тѣмъ выше мы уже указывали, что въ современной доктринѣ считается почти общепризнаннымъ основной принципъ новой государственной теоріи самоуправленія, гласящій, что не существуетъ особой общинной компетенціи и особыхъ общинныхъ дѣлъ, что всѣ дѣла, находящіяся въ завѣдываніи органовъ самоуправленія, суть такія же государственныя дѣла, какъ и вопросы разрѣшаемые органами правительственной власти, но лишь порученныя государствомъ вѣдѣнію органовъ самоуправленія. Въ виду этого все построеніе теоріи свободной общины должно пасть, какъ сооруженіе на непрочномъ фундаментѣ.

Есть еще одна сторона ученія о свободной общинѣ, которая часто служила благодарнымъ матеріаломъ для ея критиковъ. Всѣ разсужденія сторонниковъ этой теоріи исходятъ изъ понятія общины и общиннаго самоуправленія, оставляя совершенно безъ вниманія наличность другихъ территоріальныхъ корпорацій, въ вѣдѣніи которыхъ можетъ находиться и находится цѣлый рядъ административныхъ дѣлъ и которыя въ то же самое время являются органами мѣстнаго самоуправленія. Наличность уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія

не укладывается въ рамки теоріи свободной общины, такъ какъ уѣзды и провинціи хотя и обладаютъ всѣми признаками территоріальныхъ корпорацій, но въ то же самое время суть союзы несравненно болѣе крупные, нежели общины. Такимъ образомъ цѣлый рядъ органовъ самоуправленія, возникшихъ главнымъ образомъ въ теченіе XIX вѣка и созданныхъ государственнымъ законодательствомъ, теоріей свободной общины совершенно не учитывался и въ виду этого цѣлый рядъ явленій изъ области самоуправленія оставался за бортомъ этой теоріи, имѣвшей дѣло лишь съ изученіемъ общиннаго самоуправленія; интересно отмѣтить, что какъ разъ именно относительно уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія никоимъ образомъ нельзя было утверждать, что оба эти вида самоуправленія не созданы государствомъ, а существовали до него, такъ какъ всѣ почти органы уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія были созданы государственнымъ законодательствомъ XIX вѣка.

Однакоже наряду съ крупнѣйшими недостатками теорія свободной общины обладала и однимъ довольно серьезнымъ достоинствомъ. Если основа этой теоріи—ученіе объ особыхъ общинныхъ дѣлахъ—была разрушена послѣдующими ученіями, если то обстоятельство, что теорія эта, оперируя лишь съ явленіями общиннаго самоуправленія, оставляла совершенно въ сторонѣ вопросы уѣзднаго и провинціальнаго самоуправленія, давало серьезный аргументъ противъ нея ея противникамъ, то въ одномъ отношеніи ея заслуга весьма серьезна. Теоретики свободной общины первые выставили и защищали то положеніе, что община есть территоріальная корпорація, и что, тѣмъ самымъ, о самоуправленіи можно говорить лишь въ томъ случаѣ, если завѣдываніе дѣлами общиннаго управленія находится въ рукахъ общины—территоріальной корпораціи. Это установленіе тѣснаго взаимоотношенія понятій самоуправленія и корпоративности и обусловленность наличности самоуправленія существованіемъ корпоративнаго единенія—большая заслуга теоріи свободной общины. Въ обоснованіи того положенія, что самоуправленіе можетъ существовать и развиваться только въ томъ случаѣ, если дѣло мѣстнаго управленія находится

въ рукахъ территоріальныхъ корпорацій, современная теорія самоуправленія примыкаетъ къ старой теоріи свободной общины.

Надо сказать, что собственно ученіе о самоуправленіи, какъ объ управленіи при посредствѣ территоріальныхъ корпорацій, полнѣе всего развито непосредственной преемницей теоріи свободной общины — теоріей общественно-хозяйственной и въ особенности Gierke и Preuss'омъ, сторонниками органическаго ученія о государствѣ, общинѣ и самоуправленіи. Во второмъ раздѣлѣ [1]) мы останавливали уже вниманіе читателей на ученіи общественной теоріи самоуправленія и въ особенности на взглядахъ Gierke и Preuss'а, и потому теперь намъ хотѣлось бы здѣсь лишь высказать нѣсколько критическихъ соображеній по поводу основныхъ положеній этой теоріи.

Теорія общественная, подобно теоріи свободной общины, основнымъ вопросомъ сомоуправленія также считаетъ вопросъ о компетенціи органовъ самоуправленія. Тогда какъ первая полагаетъ, что компетенція органовъ самоуправленія начинается тамъ, гдѣ имѣются общинныя дѣла, вторая говоритъ уже не о «дѣлахъ общинныхъ», а о «дѣлахъ общественныхъ». Такая замѣна понятія «общинныя» понятіемъ «общественныя» значительно, конечно, расширяетъ понятіе самоуправленія и создаетъ возможность признанія органами самоуправленія не только общинныхъ, но и губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, однако въ то же самое время основной недостатокъ ученія объ отграниченіи компетенціи органовъ государства остается въ силѣ. Дѣла общественныя столь же трудно отдѣлить отъ дѣлъ государственныхъ, какъ и дѣла общинныя, и всегда дѣленіе это будетъ страдать произвольностью. Вся аргументація противъ ученія объ особыхъ общинныхъ дѣлахъ [2]) примѣнима и къ ученію объ особыхъ общественныхъ дѣлахъ, якобы составляющихъ специфическую компетенцію органовъ самоуправленія, поэтому мы не будемъ здѣсь повторять доводы, разви-

[1]) См. выше стр. 12—20.

[2]) См. выше стр. 8—10.

тые нами ранѣе, и остановимся здѣсь лишь на ученіи объ общинахъ высшаго (уѣзды, провинціи) и низшаго (общины) порядка, какъ объ особыхъ соціальныхъ организмахъ.

Otto Gierke и Hugo Preuss являются наиболѣе послѣдовательными сторонниками органическаго ученія о самоуправленіи, поэтому ихъ ученіе объ общинѣ какъ о соціальномъ организмѣ и надо здѣсь разсмотрѣть.

Сторонники органической теоріи самоуправленія являются въ то же самое время и провозвѣстниками органическаго ученія о государствѣ. На страницахъ этой работы не мѣсто, конечно, входить въ подробную оцѣнку органическаго ученія о государствѣ [1]), но поскольку общіе принципы этого ученія имѣютъ отношеніе къ ученію о самоуправвленіи намъ надо на немъ остановиться.

Прежде всего надо сказать, что самое понятіе соціальнаго организма весьма неопредѣленно. Не говоря уже о томъ, что такое заимствованіе естественно-научныхъ опредѣленій въ правовѣдѣніе едва ли допустимо и едва ли отвѣчаетъ выясненію проблемы, надо думать, что и примѣнимость понятія организма къ явленіямъ соціальной жизни едва ли столь очевидна. Представленіе объ организмѣ тѣсно связано въ нашемъ представленіи съ реальностью, съ извѣстнымъ физическимъ единствомъ, будь-то амеба — микроорганизмъ или же развитой организмъ—человѣческая личность. Естественно, что соціальные организмы — община, государство суть организмы составные, включающіе въ себѣ сотни, тысячи и милліоны людскихъ организмовъ. Поэтому наше представленіе объ организмѣ, какъ о чемъ-то единомъ, нераздѣльномъ, несовмѣстимо съ представленіемъ о перенесеніи понятія организма на явленія соціальной жизни. Понятіе соціальнаго организма не реально, оно фиктивно. Оно такая же фикція, какъ ученіе о духовномъ организмѣ (церкви) или старинное ученіе о народномъ духѣ, народной душѣ.

[1]) См. критику органической теоріи государства у G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 2 Auflage, Berlin, 1905, стр. 142—151.

Если мы вспомнимъ ученіе Preuss'a о цѣпи соціальныхъ организмовъ, входящихъ другъ въ друга, если мы вспомнимъ, что, согласно его ученію, высшій соціальный организмъ—человѣчество—включаетъ въ себѣ соціальные организмы второго порядка—государства, эти послѣднія состоятъ изъ провинцій, провинціи изъ уѣздовъ, уѣзды изъ общинъ и общины, наконецъ, изъ отдѣльныхъ индивидуумомъ, то мы увидимъ, что вся соціальная жизнь представляется Preuss'у въ видѣ совокупности организмовъ, составляющихъ въ то же самое время другіе, болѣе крупные организмы и являющихся ихъ неразрывной составной частью.

Нетрудно, конечно, видѣть, что все это построеніе является, въ лучшемъ случаѣ, блестящей соціальной фантазіей. Всякій организмъ есть нѣчто замкнутое въ себѣ — самоцѣльное, живущее своей особой самостоятельной, эгоистической жизнью. Если же принять конструкцію Прейса о составныхъ соціальныхъ организмахъ (государство), состоящихъ изъ нѣсколькихъ болѣе мелкихъ соціальныхъ организмовъ (провинцій, уѣздовъ), которые въ свою очередь распадаются на самые мелкіе соціальные организмы—общины, то тѣмъ самымъ нарушится самое наше представленіе объ организмѣ. Явленія соціальной жизни не обладаютъ однимъ изъ необходимыхъ признаковъ существованія организмовъ: государства, общины не возрождаются путемъ смѣны поколѣній, не могутъ воспроизводить себѣ подобныхъ [1]), наоборотъ, поколѣнія гражданъ смѣняются одно за другимъ въ государствѣ, въ общинѣ, а само государство и сама община остаются неизмѣнными, несмотря на смѣну поколѣній. Еще одно соображеніе: при современной подвижности населенія наличность людей, составляющихъ личный контингентъ общины, постоянно мѣняется и если X сегодня членъ одной общины, онъ завтра можетъ стать членомъ другой общины; такимъ образомъ, личный составъ общинъ—соціальныхъ организмовъ по мнѣнію Прейса—постоянно мѣняется и если

[1]) Ср. Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2 Aufl. стр. 149. Ср. также Кокошкинъ, Русское государственное право, вып. 1, стр. 28—30. Москва. 1908.

отдѣльныхъ граждань уподобить клѣточкамъ организма, то надо признать, что соціальные организмы Прейса состоятъ изъ блуждающихъ клѣточекъ и цѣлыя группы клѣточекъ, оторвавшись отъ одного организма, могутъ войти въ составъ другого.

Всѣ эти явленія, на которыя мы указываемъ, объясняются ошибочностью основной точки зрѣнія Прейса, точки зрѣнія органологической. Нельзя къ явленіямъ соціальной жизни прилагать понятія естественно-научныя и въ частности не существуютъ вовсе соціальные организмы. Всѣ многочисленныя проявленія человѣческдго общенія суть постоянныя или временныя соединенія отдѣльныхъ индивидуумовъ, суть союзы отдѣльныхъ людей; союзы эти обладаютъ корпоративной природой, они иногда являются и юридическими лицами публичнаго права, но они не являются соціальными организмами, они суть и остаются лишь союзами отдѣльныхъ людей. Эти наши разсужденія вѣрны и по отношенію къ тому вопросу, который здѣсь намъ надо разрѣшить, къ вопросу объ органахъ самоуправленія. Все, что сказано нами въ примѣненіи къ различнымъ формамъ людского общенія, вполнѣ примѣнимо и къ самоуправляющимся союзамъ. Община, уѣздъ, провинція не соціальные организмы, а только лишь союзныя единства, территоріальныя корпораціи, состоящія изъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ индивидуумовъ, являющихся членами этихъ союзовъ. Если признать самоуправляющіеся союзы соціальными организмами, какъ это дѣлаетъ Прейсъ, то безнадежное противорѣчіе, въ которое всегда впадаетъ органическая теорія, и здѣсь будетъ имѣть мѣсто; подвижность населенія и здѣсь будетъ служить камнемъ преткновенія для созданія понятія объ общинѣ, какъ о соціальномъ организмѣ. Всѣ явленія органической жизни— представленіе о рожденіи, воспроизведеніи себѣ подобныхъ, смерти,—не могутъ быть примѣняемы къ явленіямъ жизни соціальной и въ частности къ вопросу объ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій; самый фактъ существованія, созданія новыхъ и прекращенія существованія самоуправляющихся общинъ не имѣетъ никакого сходства съ рожденіемъ, жизнью и смертью живого существа. Такимъ образомъ органическая теорія яв-

ляется лишь довольно туманной аналогіей между соціальными явленіями и органической жизнью; но сравненіе, да еще и не весьма яркое, отнюдь не можетъ быть признаваемо доказательствомъ и потому основное положеніе ученія Прейса о самоуправленіи: «община есть соціальный организмъ», невѣрно.

Если невѣрно основное положеніе органической теоріи, то тѣмъ самымъ невѣрными оказываются и всѣ выводы Прейса относительно свободы и независимости органовъ самоуправленія, которые онъ базируетъ исключительно на понятіи объ общинѣ, какъ о соціальномъ организмѣ. Если община не соціальный организмъ, то нельзя, конечно, говорить о томъ, что органы самоуправленія должны быть выборными, потому что только тогда они будутъ составлять органическую принадлежность общины. Нельзя далѣе обосновывать дѣленіе общинной компетенціи на собственную и препорученную на томъ признакѣ, что собственными дѣлами являются дѣла общинъ какъ соціальнаго организма, а препорученныя дѣла суть дѣла государственныя. На самомъ дѣлѣ это старинное дѣленіе, заимствованное многими общинными уложеніями германскихъ государствъ отъ теоретиковъ ученія о свободной общинѣ, является ни чѣмъ инымъ, какъ анахронизмомъ, такъ какъ всѣ дѣла, входящія въ компетенцію общины, это дѣла государственныя и община лишь самостоятельно несетъ возложенныя на нее государствомъ административныя обязанности. Нельзя, наконецъ, строить и систему надзора на утвержденіи отдѣльнаго, до нѣкоторой степени обособленнаго отъ государства, существованія общины въ качествѣ самостоятельнаго соціальнаго организма. Два вида надзора [1]), которые конструируетъ Прейсъ на основѣ органическаго ученія объ общинѣ, а именно система ндазора за закономѣрностью дѣйствій органовъ мѣстнаго самоуправленія и система непосредственнаго вмѣшательства центральнаго правительства въ дѣятельность земскихъ и городскихъ учрежденій, объясняется органической теоріей тѣмъ, что община, составляя часть государства какъ большого соціаль-

[1]) См. стр. 19—20.

наго организма, есть въ то же самое время сама болѣе мелкій соціальный организмъ и въ своей сферѣ она дѣйствуетъ самостоятельно, тогда какъ въ сферѣ тѣхъ полномочій, которыя вручены ей государствомъ, послѣднее въ правѣ вмѣшиваться въ ея дѣятельность. Само собой разумѣется, что въ томъ случаѣ, если невѣрно основное ученіе органической теоріи о соціальномъ организмѣ, то отпадаетъ и разграниченіе надзора, которое дается Прейсомъ.

Надо сказать, что, собственно говоря, органическая теорія самоуправленія оперируетъ тѣми же понятіями, что и ея предшественницы: теорія свободной общины и общественно-хозяйственная. И здѣсь такое же противоположеніе дѣлъ общинныхъ дѣламъ государственнымъ, и здѣсь на этомъ же противоположеніи покоится ученіе объ общинной организаціи и о надзорѣ со стороны государства за дѣятельностью общинныхъ властей. Только органологи облекаютъ старыя теоріи въ болѣе современную одежду и строятъ свое зданіе на методологическомъ понятіи соціальнаго организма.

Мы уже указывали, что въ одномъ пунктѣ и нынѣ господствующая теорія, юридическая, сходится съ только-что разсмотрѣнными нами теоріями; ученіе объ общинѣ какъ о союзномъ единствѣ, какъ о территоріальной корпораціи, это ученіе общее и юридической и общественнымъ теоріямъ самоуправленія, но зато въ ученіи о компетенціи органовъ самоуправленія онѣ рѣзко расходятся.

Современныя государственныя теоріи самоуправленія какъ политическія, такъ и юридическія сходятся въ одномъ, общемъ имъ всѣмъ утвержденіи, что тѣ дѣла, которыя составляютъ компетенцію органовъ самоуправленія, какъ собственную, такъ и препорученную, суть дѣла государственыя: мы не будемъ повторять здѣсь критики ученій общественныхъ теорій о компетенціи [1]), но надо сказать, что именно крайности и недостатки этого ученія и вывели научную мысль на правильный путь признанія, что всѣ дѣла, находящіяся въ вѣдѣніи органовъ самоуправленія, суть дѣла государственныя. Основными

[1]) См. раздѣлъ I настоящаго вступленія.

положеніями юридической теоріи самоуправленія являются два утвержденія: одно общее съ теоріями общественными—органы самоуправленія суть союзныя единства, территоріальныя корпораціи, юридическія лица публичнаго права, другое имъ противоположное—всѣ дѣла, находящіяся въ завѣдываніи органовъ самоуправленія, суть дѣла государственныя.

Такимъ образомъ большинство современныхъ намъ германскихъ публицистовъ сторонниковъ юридической теоріи самоуправленія признаютъ органами самоуправленія такихъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія, которыя или входятъ въ составъ мѣстныхъ территоріальныхъ союзовъ—юридическихъ лицъ публичнаго права, или же являются представителями такихъ юридическихъ лицъ, уполномоченными территоріальныхъ корпорацій, которымъ эти союзы поручаютъ повседневное завѣдываніе дѣлами мѣстнаго управленія, отнесенными государственнымъ законодательствомъ къ ихъ компетенціи.

Однакоже одно указаніе на территоріально-корпоративную организацію учрежденій мѣстнаго самоуправленія, хотя и безусловно правильно, хотя и является безусловно существеннѣйшимъ признакомъ для признанія наличности самоуправленія, тѣмъ не менѣе далеко не достаточно для выясненія истинной сущности мѣстнаго самоуправленія [1]). Прежде всего юридическимъ лицомъ публичнаго права—публично-правовой корпораціей—могутъ быть и не только органы самоуправленія, но и органы бюрократическаго мѣстнаго управленія коллегіальнаго типа; бюрократическая коллегія также представляетъ собою юридическое лицо публичнаго права, но однакоже не является самоуправляющимся союзомъ и никѣмъ не признается за таковой, за исключеніемъ, правда, Іеллинека и Гачека, которые спеціально для союзовъ такого рода изобрѣли особую категорію такъ называемыхъ «пассивныхъ» публично-правовыхъ союзовъ [2]). Выше мы уже указывали, что призна-

[1]) См. Н. И. Лазаревскій, О самоуправленіи, стр. 19—31 и бар. Б. Э. Нольде, Очерки русскаго государственнаго права, стр. 265.

[2]) См. выше стр. 41—44; а также Н. И. Лазаревскій, назв. соч. стр. 20—22 и моя Децентрализація и самоуправленіе, СПБ., 1913 г., стр. 8.

ніе наряду съ активными публично-правовыми союзами и пассивныхъ органами самоуправленія неправильно и что пассивные союзы вовсе не являются органами самоуправленія. Самое возникновеніе мысли о возможности существованія «пассивныхъ» самоуправляющихся союзовъ есть очевидная ошибка; понятіе самоуправленія тѣсно связано съ представленіемъ объ активной дѣятельности органовъ самоуправленія, съ активнымъ участіемъ представителей мѣстнаго населенія въ завѣдываніи мѣстными административными дѣлами; пассивные публично-правовые союзы Іеллинека и Гачека вовсе не являются органами самоуправленія, это коллегіальныя административныя учрежденія бюрократическаго типа. Чрезмѣрное расширеніе понятія самоуправленія, которое пытались сдѣлать Іеллинекъ и Гачекъ, стремившіеся подвести подъ понятіе самоуправляющихся союзовъ коллегіальныя, бюрократическія учрежденія, вовсе не являющіяся органами самоуправленія, объясняется неопредѣленностью общаго основного положенія всѣхъ юридическихъ теорій самоуправленія, неопредѣленностью утвержденія, что самоуправленіе есть мѣстное управленіе чрезъ посредство юридическихъ лицъ публичнаго права; разъ коллегіальныя бюрократическія мѣстныя учрежденія тоже юридическія лица публичнаго права, то или правы Іеллинекъ и Гачекъ, признающіе ихъ пассивными публично-правовыми союзами, или недостаточно полно опредѣленіе самоуправленія, предлагаемое юридическими теоріями. Мы думаемъ, что правильно послѣднее положеніе, мы думаемъ, что юридическія теоріи стоятъ на правильномъ пути, но все же не доходятъ до конца. Совершенно очевидно, что существуютъ два рода публично-правовыхъ союзовъ: одни—органы самоуправленія, другіе—органы бюрократической администраціи; каковы же признаки отличія однихъ отъ другихъ, въ чемъ разница между ними, почему одни территоріальныя корпораціи—учрежденія бюрократическія, другія—учрежденія самоуправленія?

Хотя вопросъ пытались разрѣшить такъ называемыя политическія теоріи самоуправленія, но попытки ихъ были весьма несовершенны. Основной ошибкой политическихъ теорій было уклоненіе ихъ отъ того пути, по которому шли всѣ посте-

пенно смѣнявшія другъ друга теоріи самоуправленія, отъ признанія необходимости территоріально-корпоративныхъ отношеній въ качествѣ перваго и самаго главнаго условія для наличности самоуправленія. Политическія теоріи, родоначальникомъ которыхъ былъ Гнейстъ со своимъ ученіемъ о самоуправленіи какъ о системѣ почетныхъ должностей, останавливали свое вниманіе на отдѣльныхъ, часто случайныхъ, признакахъ учрежденій мѣстнаго самоуправленія и считали ихъ единственной, самой существенной и самой характерной чертой самоуправленія. Гнейстъ и его послѣдователи считали характерной особенностью самоуправленія управленіе мѣстностью при помощи почетныхъ должностныхъ лицъ [1]); Georg Meyer утверждалъ, что должностныя лица органовъ самоуправленія не считаютъ свою службу, городскую или земскую, профессіей, тогда какъ для государственнаго чиновника она является его Beruf [2]); Ernst Meier и согласные съ нимъ авторы, признавая необходимость союзнаго строя для самоуправленія, въ то же самое время указывали, что самымъ характернымъ признакомъ самоуправленія является выборность должностныхъ лицъ [3]), наконецъ E. Neukamp видѣлъ отличительныя черты самоуправленія въ независимости его органовъ отъ воздѣйствія центральной власти [4]).

Теорія Гнейста, пользовавшаяся одно время большимъ кредитомъ, теперь совершенно оставлена; она оказала въ свое время большое вліяніе на организацію мѣстнаго самоуправленія въ Пруссіи и другихъ германскихъ государствахъ, установившихъ цѣлый рядъ безплатныхъ почетныхъ должностей въ органахъ самоуправленія; но необходимость оплаты труда исполнительныхъ органовъ заставила законодательныя палаты различныхъ германскихъ государствъ перейти отъ системы безплатныхъ должностей къ установленію постояннаго жалованья должностнымъ лицамъ мѣстнаго самоуправленія; такимъ обра-

¹) См. выше стр. 28.
²) См. выше стр. 49.
³) См. выше стр. 50.
⁴) См. выше стр. 51.

зомъ политическая дѣйствительность разрушила теоретическія построенія **Гнейста** и германское самоуправленіе не перестало быть таковымъ оттого, что его исполнительные органы стали получать постоянное вознагражденіе за свой трудъ.

Теорія **Georg'a Meyer'a** стоитъ особнякомъ, кромѣ **Zieber'a** никто изъ германскихъ публицистовъ не рискнулъ слѣдовать за **G. Meyer'омъ** въ его ученіи о самоуправленіи, какъ о второстепенной дѣятельности, которая не является профессіей должностного лица. Шаткость этого критерія сразу бросается въ глаза; сплошь и рядомъ для земскаго или городского дѣятеля его общественная работа является дѣйствительнымъ его призваніемъ и часто средства къ жизни онъ добываетъ для себя и своей семьи исключительно несеніемъ обязанностей должностного лица органовъ самоуправленія и, наоборотъ, для нѣкоторыхъ чиновниковъ государственная служба вовсе не есть ихъ профессія и они добываютъ себѣ средства къ жизни изъ другихъ источниковъ [1]).

Тѣ ученые, которые видятъ въ выборномъ началѣ отличительный признакъ самоуправленія, стоятъ на болѣе правильной точкѣ зрѣнія; они прежде всего признаютъ корпоративную природу учрежденій самоуправленія и полагаютъ, что для всякаго самоуправляющагося союза наилучшимъ способомъ выраженія его воли служитъ избраніе распорядительныхъ и исполнительныхъ его органовъ лицами составляющими данный самоуправляющійся союзъ. Но въ то же самое время авторы, считающіе выборное начало за наиболѣе яркое проявленіе системы самоуправленія, оставляютъ въ тѣни самую существенную сторону всякой организаціи мѣстнаго самоуправленія—корпоративную его природу. Безъ союзнаго начала, безъ привлеченія къ участію въ дѣлѣ мѣстнаго управленія территоріальныхъ корпорацій, мѣстныхъ публично-правовыхъ союзовъ, не можетъ быть самоуправленія; избирательное коммунальное право, выборность должностныхъ лицъ есть только средство для осуществленія на практикѣ корпоративнаго начала, есть только

[1]) См. В. Ѳ. Матвѣевъ, Теоріи самоуправленія и т. д. стр. 172; моя Децентрализація и самоуправленіе, стр. 7.

практическое осуществленіе привлеченія мѣстныхъ территоріальныхъ корпорацій къ участію въ мѣстномъ управленіи; выборное начало это лишь необходимое слѣдствіе корпоративной природы учрежденій мѣстнаго самоуправленія, вторичный признакъ системы самоуправленія и какъ такой вторичный признакъ выборное начало не можетъ быть признано опредѣляющимъ моментомъ для выясненія понятія самоуправленія.

Тѣ критическія соображенія, которыя мы только-что привели по отношенію ко взглядамъ писателей, полагающихъ, что самоуправленіе это такая система управленія, при которой должностныя лица избираются мѣстнымъ населеніемъ, въ значительной мѣрѣ примѣнимы и по отношенію къ теоріи **Neukamp'а**, теоріи, усматривающей въ независимости органовъ самоуправленія отъ правительственной власти отличительный признакъ самоуправленія. Независимость такъ же, какъ и избираемость есть признакъ не первоначальный, а производный; то обстоятельство, что для наличности самоуправленія необходима передача дѣла мѣстнаго управленія въ руки мѣстныхъ территоріальныхъ корпорацій, необходимо влечетъ за собой и предоставленіе этимъ корпораціямъ извѣстной доли независимости отъ центральнаго правительства, такъ какъ только при условіи самостоятельности рѣшеній мѣстныхъ корпорацій можетъ вполнѣ осуществиться стремленіе предоставить имъ дѣйствительное завѣдываніе мѣстными дѣлами, дѣйствительное участіе въ дѣлѣ мѣстнаго управленія.

Такимъ образомъ и выборность и независимость, являясь вторичными признаками системы самоуправленія, хотя и не могутъ считаться опредѣляющими моментами при выясненіи существа самоуправленія, однакоже мѣстныя территоріальныя корпораціи только тогда могутъ считаться органами самоуправленія, если онѣ находятся въ тѣсной связи съ мѣстнымъ населеніемъ и независимы отъ воздѣйствія центральной власти.

Наилучшимъ средствомъ установленія связи между населеніемъ и органами самоуправленія является избраніе органовъ самоуправленія мѣстнымъ населеніемъ; наилучшимъ средствомъ

установленія независимости есть отсутствіе зависимости органовъ самоуправленія отъ центральнаго правительства, есть введеніе надзора со стороны государства за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія въ рамки контроля за закономѣрностью дѣйствій этихъ органовъ. Различныя государства даютъ намъ примѣры различной степени наличности связи съ населеніемъ и независимости отъ центральной администраціи, но самоуправленіе есть только тамъ, гдѣ имѣется нѣкоторая доля независимости и связи съ мѣстнымъ населеніемъ [1]).

Если послѣ разсмотрѣнія многочисленныхъ германскихъ теорій о существѣ самоуправленія попытаться подвести итоги трудамъ нѣмецкихъ ученыхъ, то надо будетъ прежде всего сказать, что главнымъ и основнымъ достояніемъ германской теоріи самоуправленія является ученіе о самоуправленіи какъ о такой системѣ мѣстнаго управленія, при которой къ управленію на мѣстахъ призываются территоріальные публично-правовые союзы [2]); однакоже одного признанія корпоративнаго начала далеко недостаточно для выясненія существа самоуправленія; то обстоятельство, что учрежденія мѣстнаго самоуправленія суть всегда публично-правовые союзы, еще далеко недостаточно для выясненія существа самоуправленія; надо остановить вниманіе изслѣдователя еще и на вопросѣ о томъ, какова организація этихъ союзовъ и каковы отношенія между ними и государственной властью; только заполнивъ живымъ матеріаломъ реальной дѣйствительности абстрактную

[1]) Исторіи теоріи самоуправленія въ русской наукѣ посвящена наша статья въ „Земскомъ юбилейномъ сборникѣ“ изд. Поповой, Птрг. 1914, въ частности тамъ изложены взгляды на существо самоуправленія проф. бар. Б. Э. Нольде и проф. Н. И. Лазаревскаго, къ которымъ примыкаетъ и проф. А. И. Елистратовъ въ своихъ „Основныхъ началахъ административнаго права“; наше опредѣленіе самоуправленія въ основныхъ чертахъ также сходно съ выводами Н. И. Лазаревскаго и бар. Б. Э. Нольде.

[2]) Надо сказать, что подавляющее большинство германскихъ теоретиковъ, говоря о самоуправленіи вообще, на самомъ дѣлѣ имѣютъ въ виду лишь мѣстное самоуправленіе, устройство мѣстныхъ административныхъ учрежденій на началахъ самоуправленія.

схему юридической теоріи, можно будетъ дать полное опредѣленіе самоуправленія.

Подъ мѣстнымъ самоуправленіемъ понимается такая система мѣстнаго государственнаго управленія, при господствѣ которой завѣдываніе дѣломъ мѣстнаго управленія передается въ руки мѣстныхъ территоріальныхъ публично-правовыхъ союзовъ или избранныхъ ими распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ, обладающихъ въ сферѣ предоставленной имъ компетенціи достаточной степенью независимости отъ центральной государственной власти.

Глава первая.

## Краткій историческій очеркъ развитія общиннаго управленія въ Германіи въ XIX вѣкѣ.

### I.

Главной задачей этой работы является догматическое изученіе современнаго устройства общиннаго управленія въ Германіи, —поэтому исторіи общиннаго управленія авторъ посвящаетъ сравнительно небольшое число страницъ и такъ какъ эволюція современныхъ формъ общиннаго строя ведетъ свое начало въ большинствѣ государствъ лишь съ перваго десятилѣтія девятнадцатаго вѣка, то въ этой главѣ дается лишь краткій очеркъ исторіи германской сельской общины въ XIX и началѣ XX вѣка.

Уже начиная съ середины XVIII вѣка, подъ вліяніемъ эволюціи способа веденія хозяйства и перехода отъ трехполья къ болѣе совершеннымъ способамъ эксплоатаціи земли, стала распадаться старая крестьянстая община хозяйственнаго типа. Сильно возрасла также численность населенія въ сельскихъ общинахъ и увеличилось разслоеніе прежде однородной крестьянской массы на слои болѣе богатые и бѣдные; наряду съ зажиточными людьми развился также и классъ простыхъ работниковъ-батраковъ.

Наряду съ этими хозяйственными причинами распаденія сельской общины имѣютъ значеніе и факторы идеологическаго порядка: философія естественнаго права, ученіе о личныхъ правахъ человѣка и гражданина и въ частности ученіе о священномъ правѣ личной собственности. Эти идеи эпохи французской революціи стояли въ очевидномъ противорѣчіи съ отживающей хозяйственной сельской общиной и въ то же са-

мое время способствовали освобожденію сельскаго общиннаго управленія отъ зависимости отъ мѣстнаго дворянина-помѣщика [1]).

Если въ большей части германскихъ государствъ это преобразованіе старой реальной общины (Realgemeinde) въ политическую общину (politische Gemeinde), общины хозяйственной въ самоуправляющуюся административную единицу, совершилось въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка, то въ Пруссіи къ началу XIX вѣка сохранены были еще старые порядки, получившіе себѣ яркое выраженіе въ извѣстномъ памятникѣ конца XVIII вѣка Allgemeines Landrecht.

Для Пруссіи конца XVIII вѣка мы имѣемъ въ Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten весьма авторитетный источникъ для выясненія того, какія отношенія установились къ этому времени въ сельскихъ мѣстностяхъ королевства между крестьянами и помѣщиками и въ частности, что и является для насъ наиболѣе интереснымъ, каково было устройство общиннаго управленія [2]) [3]).

Въ тѣ времена не существовало противоположенія между сельскими общинами (Landgemeinden) и вотчинными округами (Gutsbezirke), которое такъ характерно для современнаго строя мѣстнаго управленія Пруссіи. Сельская община (Dorfgemeinde) тогда самостоятельности не имѣла; она входила цѣликомъ въ составъ господскаго имѣнія и, правда, обладала самостоятельнымъ хозяйственнымъ управленіемъ, во главѣ котораго стояли старшина и общинный сходъ, но находилась подъ административной опекой помѣщика. Сельская

---

[1]) G. L. v. Maurer, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland, т. II, Erlangen, 1866, стр. 247 и 248.

[2]) Вопросамъ общиннаго управленія посвящены §§ 18—86 7-го титула 2-ой части; см. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten herausgegeben mit Kommentar in Anmerkungen von C. F. Koch, sechste Ausgabe, III Band, Berlin, 1879, стр. 588—599.

[3]) Schön, стр. 50—51. v. Möller, Landgemeinden und Gutsherrschaften nach Preussischem Recht, Breslau, 1865, стр. 6—9; E. Loening. Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preussens (Jahrbücher für Nationalökonomie, LVIII, стр. 175.

община (Dorfgemeinde), обладавшая правами корпораціи публичнаго права, состояла изъ владѣльцевъ крестьянскихъ земельныхъ участковъ. расположенныхъ въ предѣлахъ деревни или ея Feldmark [1]). Общинѣ было предоставлено, при условіи утвержденія со стороны государства, право изданія мѣстныхъ статутовъ въ предѣлахъ предоставленныхъ ей закономъ.

Надзоръ за дѣятельностью сельскихъ общинъ находился въ рукахъ помѣщиковъ; послѣдніе не только назначали главныхъ общинныхъ должностныхъ лицъ (старшинъ (Schulze) и шеффеновъ (Schöppen) [2]), ноимъ предоставлено было также право утвержденія всѣхъ продажъ и покупокъ общинной недвижимости, равно какъ и утвержденіе арендныхъ договоровъ и долговыхъ обязательствъ [3]).

Во главѣ сельскаго общиннаго управленія стоялъ Schulze (старшина), назначавшійся помѣщикомъ изъ числа осѣдлыхъ членовъ общины [4]). Если должность старшины, что часто бывало, была неразрывно связана съ обладаніемъ опредѣленнымъ участкомъ земли [5]) (такъ назыв. Schulzengut), то каждый новый пріобрѣтатель этого участка могъ вступить въ исполненіе обязанностей лишь послѣ утвержденія въ должности старшины со стороны помѣщика и послѣдній могъ, отказавши въ утвержденіи, назначить другое лицо замѣстителемъ старшины [6]). На старшинѣ лежала забота объ управленіи всѣми общинными дѣлами и онъ въ то же время обладалъ необходимою для того принудительной властью. Онъ созывалъ общинный сходъ и руководилъ его преніями [7]), управлялъ общиннымъ имуществомъ и заботился о взысканіи общинныхъ налоговъ [8]), ему предоставлены были также нѣко-

---

[1]) A. L. R. Teil II, Tit. 7, §§ 18—20. см. Gierke, Die Genossenschaftsteorie, Berlin 1887, стр. 98.

[2]) A. L. R. Teil. II, Tit. 7, §§ 47, 74.

[3]) Тамъ же, §§ 33—34, 35 и 36.

[4]) Тамъ же, §§ 46, 47.

[5]) Тамъ же, § 48.

[6]) Тамъ же, § 49.

[7]) Тамъ же, § 52.

[8]) Тамъ же, §§ 54, 56

торыя полицейскія полномочія: предупрежденіе преступленій [1]), надзоръ за нищенствомъ и бродяжничествомъ [2]); помощь государственнымъ должностнымъ лицамъ при исполненіи ими своихъ служебныхъ обязанностей [3]), принятіе мѣропріятій противъ заноса эпизоотій, борьба съ пожарами и многія другія обязанности [4]).

Въ помощь старшинѣ помѣщикъ долженъ былъ назначать по меньшей мѣрѣ двухъ шеффеновъ, по возможности изъ числа осѣдлыхъ домохозяевъ; они должны были помогать старшинѣ въ управленіи общинными дѣлами, иногда замѣщать его, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и контролировать его дѣйствія [5]). Коллегіально рѣшали дѣла старшина и шеффены лишь въ сельскомъ судѣ (Dorfgericht) [6]); дѣлами же текущаго общиннаго управленія завѣдывалъ старшина единолично лишь при содѣйствіи шеффеновъ [7]).

Идея общиннаго представительства совершенно незнакома Общему Земскому Праву. Въ тѣхъ случаяхъ, когда какое-либо мѣропріятіе слѣдовало осуществить съ согласія общины, старшина просто созывалъ всѣхъ членовъ общины на общинный сходъ [8]) и рѣшеніе выносилось согласно мнѣнію большинства.

Компетенція сельскаго общиннаго управленія ограничена была лишь вопросами мѣстнаго хозяйства [9]), хозяйственныхъ интересовъ мелкихъ собственниковъ, крестьянъ и членовъ общины. Удовлетвореніе цѣлаго ряда мѣстныхъ хозяйственныхъ

---

[1]) Тамъ же, § 62.

[2]) Тамъ же, § 61.

[3]) Тамъ же, §§ 63, 66.

[4]) Тамъ же, §§ 60, 70.

[5]) A. L. R. тамъ же, §§ 73—78. § 78 гласитъ: In Fällen, wo der Schulze seine Pflichten zu beobachten unterlässt, sind die Schöppen, bei Vermeidung gleicher Verantwortung, ihr Amt zu thun, oder die Obrigkeit die nöthige Anzeige zu machen verpflichtet.

[6]) A. L. R. Тамъ же § 79.

[7]) A. L. R. Тамъ же §§ 76, 77.

[8]) A. L. R. Тамъ же § 52.

[9]) За исключеніемъ, правда, полицейскихъ обязанностей старшины указанныхъ выше.

нуждъ возложено было на членовъ общины въ видѣ натуральныхъ повинностей, но вмѣстѣ съ тѣмъ расходы на общинныя сооруженія распредѣлялись между членами общины. Къ компетенціи общины отнесены были: сооруженіе и ремонтъ дорогъ и мостовъ общаго пользованія, наблюденіе за чистотой въ селеніи и поляхъ, постройка и улучшеніе общинныхъ строеній, устройство общественныхъ источниковъ, сооруженіе пастушьихъ домовъ, наемъ пастуховъ, ночныхъ сторожей и другихъ лицъ, находящихся на службѣ у общины, принятіе противопожарныхъ мѣропріятій и другія дѣла общиннаго хозяйства [1]).

Такимъ образомъ по своимъ задачамъ сельская община Пруссіи конца XVIII вѣка являлась союзомъ реальнымъ (Realgemeinde), цѣлью котораго было удовлетвореніе хозяйственныхъ нуждъ его членовъ, и самый составъ общинныхъ сходовъ былъ ограниченъ исключительнымъ участіемъ въ рѣшеніи дѣлъ общиннаго управленія мѣстныхъ крестьянъ — хозяевъ землевладѣльцевъ, такъ какъ право голоса на общинныхъ сходахъ было предоставлено только осѣдлымъ домохозяевамъ-землевладѣльцамъ [2]), тогда какъ, часто многочисленная даже и въ тѣ времена, армія безземельныхъ не допускалась къ рѣшенію дѣлъ общины на сходѣ.

Какъ права, такъ и обязанности были распредѣлены между членами общины соотвѣтственно ихъ имущественному положенію. Обыкновенно неосѣдлые члены общины несли расходъ лишь на тѣ учрежденія, которыми они пользовались, и исполняли не всѣ натуральныя повинности [3]). Такимъ образомъ основой крестьянской сельской общины въ Пруссіи въ концѣ XVIII вѣка являлись чисто хозяйственные интересы и главною задачею общиннаго управленія, поставленнаго подъ надзоръ помѣщика, было удовлетвореніе хозяйственныхъ нуждъ крестьянскаго населенія и завѣдываніе общинными земельными имуществами.

---

1) A. L. R. Тамъ же § 37.
2) A. L. R. Тамъ же §§ 20 и 22.
3) A. L. R. Тамъ же §§ 44 и 30.

Въ качествѣ органа надзора за дѣятельностью общиннаго управленія помѣщику, владѣльцу стариннаго рыцарскаго имѣнія или же такого имѣнія, съ которымъ связано право на подданныхъ (Unterthanen zu haben)—крестьянъ, принадлежало, какъ мы видѣли, право назначенія старшины и шеффеновъ и утвержденіе цѣлаго ряда постановленій общиннаго схода.

Личная зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ также весьма подробно регламентирована въ das allgemeine Landrecht, равно какъ и взаимныя отношенія помѣщиковъ и крестьянъ, но изслѣдованіе исторіи крѣпостного права не входитъ въ нашу задачу [1]) и намъ важно было только оттѣнить то положеніе, которое занималъ помѣщикъ въ системѣ управленія сельскихъ общинъ въ качествѣ органа надзора.

## II.

Тѣ части современной Германіи (Рейнская провинція Пруссіи, Вестфалія, баварскій Пфальцъ, которыя во время нашествія Наполеона находились подъ властью французовъ, испытали кардинальное преобразованіе всего мѣстнаго строя по французскому образцу [2]) съ единообразной организаціей общиннаго самоуправленія какъ въ городахъ, такъ и въ сельскихъ мѣстностяхъ и съ установленіемъ большей зависимости общиннаго самоуправленія отъ центральной власти. Идеи французскаго централизма отразились и на законодательствѣ государствъ, входившихъ въ составъ Рейнскаго союза, находившагося подъ вліяніемъ Наполеоновской Франціи [3]). Наконецъ, Эльзасъ-Лотарингія составляла до 1871 года неразрывную часть Франціи и послѣ присоединенія ея къ Германской Имперіи мѣстный

[1]) О крѣпостномъ правѣ см. Knapp. Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Theilen Preussens. I, Leipzig 1887, а также у Keil. Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen, Leipzig 1890 (Schriften des Vereins für Socialpolitik XLIII).

[2]) Ernst v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwickelung Preussens, Leipzig 1907, т. I, стр. 208.

[3]) Тамъ же, стр. 209.

строй остался во многихъ отношеніяхъ неизмѣненнымъ въ смыслѣ сохраненія централизаціонныхъ началъ, заложенныхъ во французское законодательство при Наполеонѣ I [1]).

Такимъ образомъ въ современномъ устройствѣ общинныхъ учрежденій на Западѣ Германіи совершенно опредѣленно сказывается вліяніе французскихъ порядковъ, тогда какъ на востокѣ въ большей неприкосновенности сохранились истинно германскіе порядки. Начало XIX вѣка, время господства Наполеоновской Франціи было эпохой вліянія французскаго законодательства на правотворчество многочисленныхъ германскихъ государствъ. Французское вліяніе сказывалось не только на Западѣ Германіи, но даже и въ Пруссіи, гдѣ реформы **Штейна** и **Гарденберга** въ области административнаго устройства королевства проводили въ жизнь принципы французскаго административнаго права [2]). Правда Франція начала XIX вѣка, Франція первой Имперіи, далека была отъ осуществленія идей французской революціи и въ частности отъ дѣйствительнаго осуществленія начала самоуправленія и Наполеоновское законодательство стремилось къ установленію системы строгаго централизма, такъ что прусскія реформы и въ частности городовое положеніе 19 ноября 1808 [3]) явились скорѣе своеобразнымъ сочетаніемъ идей французской революціи съ началами прусскаго права, но все же и на прусскихъ реформахъ начала XIX вѣка наложена была печать наполеоновскаго централизма. Въ то время Пруссія стояла во главѣ движенія въ сторону переустройства мѣстнаго управленія и законодательства другихъ государствъ во многомъ слѣдовали прусскому образцу. Правда, въ той области вопросовъ мѣстнаго управленія, которымъ посвящена эта книга, въ сферѣ сельскаго общин-

---

[1]) Такъ напримѣръ, эльзасскій бургомистръ не избирается, а назначается правительственной властью, подобно тому, какъ французскій мэръ до реформъ 1882 и 1884 г.г. назначался префектомъ.

[2]) **Lehmann** Der Ursprung der Städteordnung von 1908 (Preussische Jahrbücher. B. 93, стр. 498 и сл.). см. также **C. Bornhak**, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts, B. III, Berlin, 1886, стр. 33.

[3]) **В. Ѳ. Матвѣевъ**. Государственный надзоръ и т. д., стр. 244 и 248.

наго управленія было сдѣлано сравнительно немного въ прусскую эпоху великихъ реформъ, такъ какъ по отношенію къ сельскому населенію реформы, послѣдовавшія за Іенскимъ разгромомъ[1]), коснулись лишь аграрныхъ отношеній и вотчинныхъ правъ помѣщиковъ[2]), но все же серьезное движеніе въ пользу расширенія правъ самоуправленія и въ частности изданіе городового положенія 1808 года явилось и для другихъ германскихъ государствъ примѣромъ, которому многія изъ нихъ стремились подражать.

Мы уже указали, что въ сферѣ сельскаго общиннаго управленія прусская эпоха великихъ реформъ не дала серьезныхъ результатовъ; много было плановъ, составлялись проекты, но осуществленія стремленія къ реформѣ сельскаго общиннаго строя не получили[3]). Ни планы V. Stein'a о реформѣ сельскаго общиннаго строя на основахъ проведенныхъ въ городовомъ положеніи, ни стремленія Vinke о перенесеніи англійской системы мѣстнаго управленія на прусскую почву, ни проекты Schrötter'a о развитіи самостоятельности сельскихъ общинъ, ни, наконецъ, проектъ Hardenberg'a объ упорядоченіи управленія въ селахъ и деревняхъ, похороненный комиссіей подъ предсѣдательствомъ кронпринца (въ 1821 г.) не получили осуществленія и сельско-общественное управленіе оставалось почти

---

[1]) См. E. v. Meier, Französische Einflüsse u. s. w., II, стр. 199.

[2]) Прежде всего эдиктъ 9 октября 1807 г. объ отмѣнѣ крѣпостной зависимости, а затѣмъ также эдиктъ 14 September 1811 betreffend „die Regulierung des gutsherrlichen und bauerlichen Verhältnisse"; этимъ эдиктомъ признавалось за крестьянами право собственности и тѣмъ проводилась грань между землями господскими и крестьянскими, между вотчиной (Gut) и общиной (Gemeinde), однакоже болѣе точное распредѣленіе территоріи между вотчиной и общиной было произведено лишь въ силу Armenpflegegesetz v. 31 Dezember 1842 (Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стр. 53).

[3]) Исторія этихъ попытокъ реформъ изложена у E. v. Meier'a, Die Reform des Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig, 1881, стр. 387—389, стр. 399 и сл., стр. 407 и сл., а также у Lehman'a въ его Freiherr von Stein т. II, стр. 72 и сл. 271, 506 и сл. и въ послѣднемъ изслѣдованіи E. v. Meier'a Französische Einflüsse u. s. w. II, стр. 354—360 и стр. 434—441.

нетронутымъ въ томъ видѣ, какъ оно было регламентировано въ Allgemeines Landrecht. Одинъ только законодательный актъ начала XIX вѣка коснулся интересующихъ насъ вопросовъ и притомъ актъ этотъ былъ наболѣе реакціоннымъ по своему содержанію, это Edikt wegen Errichtung der Gendarmerie vom 30 Juli 1812 [1]). Созданный по образцу французскихъ законовъ о жандармеріи [2]), этотъ законъ стремился замѣнить патримоніальную власть помѣщиковъ надъ крестьянствомъ опекой другого рода—полицейско-бюрократической въ лицѣ Kreisdirektor'a [3]); само собой разумѣется, что не можетъ быть и рѣчи объ установленіи сельско-общиннаго самоуправленія на основаніи Gendarmerie-Edikt'a создавшаго цѣлую сѣть полицейскихъ должностей и подчинившаго должностныхъ лицъ сельскаго управленія бдительной опекѣ Kreisdirektor'a.

Вопросъ объ отграниченіи территоріи земель крестьянскихъ отъ земель помѣщичьихъ остановилъ на себѣ еще вниманіе законодателя въ 1817 и въ 1821 годахъ [4]); косвенно это отграниченіе имѣло извѣстное значеніе и съ точки зрѣнія публичнаго права, такъ какъ оба эти указа стремились выяснить точные признаки сферы вліянія общиннаго управленія отъ сферы вліянія владѣльцевъ вотчинныхъ округовъ.

Наконецъ, закономъ о призрѣніи бѣдныхъ 31 декабря 1842 г. [5]) сельскія общины призваны были къ дѣлу помощи бѣднымъ на ряду и на равныхъ правахъ съ вотчинными округами; такимъ образомъ за общинами признаны были одинако-

---

[1]) E. v. Meier, Die Reform u. s. w. стр. 432 и сл.: его же Französische Einflüsse, II, стр. 436.

[2]) Loi relatif à l'organisation de la gensdarmérie de 28 Germinal VI (17 Апрѣля 1798 г.) и loi de 11 Juin 1805; въ Kabinett Order von 15 Juli 1809 an den Minister Grafen Dohna und an den General-major Scharnhorst предуказана была разработка плана учрежденія жандармеріи „zu eben dem Zwecke, wie sie in Frankreich besteht" (E. v. Meier, Französische Einflüsse, II, 435).

[3]) §§ 39—42 Edikt'a.

[4]) Verordnung betreffend die Organisation der Generalkomissionen von 20 Juni 1817 и Gemeinheitstheilungsordnung von 7 Juni 1821.

[5]) Armenpflegegesetz v. 31 Dez., 1842.

вныя съ вотчинными округами права и обязанности въ области общественнаго призрѣнія и онѣ признаны были основными единицами земскаго управленія на ряду съ вотчинными округами.

Такимъ образомъ прусское законодательство по вопросамъ общиннаго самоуправленія къ 1848 году, который принесъ съ собой для всѣхъ государствъ Германіи революціонныя движенія и реформы государственнаго и административнаго строя, оставалось неразработаннымъ, несистематизированнымъ и недостаточнымъ [1]).

## III.

Юго-западныя государства (Баварія, Вюрттембергъ, Баденъ, Гессенъ-Дармштадтъ), въ началѣ XIX вѣка входившія въ составъ Рейнскаго союза, находились подъ сильнымъ вліяніемъ французскаго Наполеоновскаго законодательства и въ частности системы мѣстнаго управленія въ этихъ государствахъ построены были на принципѣ централизма, отрицавшаго идею самоуправленія и подчинявшаго дѣятельность мѣстныхъ общинъ бдительной опекѣ правительственныхъ властей

Въ Баваріи указами 28 Іюня и 24 Сентября 1808 года общины были подчинены повседневной, постоянной опекѣ правительственной власти и почти утратили всякую самостоятельность [2]), онѣ обращены были въ простые административные участки общегосударственнаго управленія, не обладавшіе пра-

[1]) Исключеніемъ изъ этого общаго для прусскихъ провинцій правила были Вестфалія и Рейнская провинція, которыя еще въ 40-хъ годахъ вводятъ систему общиннаго самоуправленія для сельскихъ мѣстностей; въ Вестфаліи общинное положеніе было издано 31 октября 1841 г., а въ Рейнской провинціи 23 іюля 1845 г., изъ нихъ последнее, хотя и сильно измѣненное послѣдующими реформами, до сихъ поръ является дѣйствующимъ закономъ.

[2]) M. v. Seydel. Bayerisches Staatsrecht. 2. Aufl., Bd. II, стр. 122; характерно, что вліяніе французскаго законодательства на административный строй Баваріи выразилось даже въ наименованіи Kreis'овъ по названіямъ рѣкъ, подобно французскимъ департаментамъ (Seydel, Bayr. Staatsrecht, 2. Auflage, Bd. II, стр. 120, примѣч. 2).

вами самоуправляющихся корпорацій [1]), причемъ общинные эдикты 1808 года въ подражаніе французскимъ порядкамъ уничтожили различіе между городскими и сельскими общинами.

Однакоже немедленно вслѣдъ за освобожденіемъ Баваріи отъ французовъ встали на очередь вопросы реформы государственнаго и административнаго строя и въ томъ же маѣ мѣсяцѣ 1818 года, когда Баварія перешла къ конституціонному строю [2]), изданъ былъ и новый общинный эдиктъ [3]), значительно расширившій предѣлы самостоятельности общиннаго самоуправленія въ согласіи съ принципами теоріи свободной общины и предоставившій общиннымъ гражданамъ свободно избирать своихъ представителей—общинныхъ гласныхъ и общинныхъ должностныхъ лицъ. Правда, по отношенію къ сельскимъ общинамъ начала теоріи свободной общины не были проведены такъ полно, какъ въ городскомъ самоуправленіи, такъ какъ сельское общинное самоуправленіе было подчинено опекѣ полицейскихъ властей, но все же объемъ правъ, предоставленныхъ властямъ надзора, былъ значительно съуженъ [4]).

Эдиктъ 17 Мая 1818 года былъ измѣненъ закономъ 1 Іюля 1834 года [5]); измѣненія эти не внесли особо существенныхъ измѣненій въ постановленія общиннаго законодательства, но зато административная практика въ тридцатыхъ и сороковыхъ

---

[1]) Seydel-Grassmann. Bayerisches Staatsrecht, Tübingen, 1913, стр. 507; тамъ же приведена краткая характеристика баварскаго общиннаго законодательства въ первое десятилѣтіе XIX-го вѣка, данная въ 1818 году v. Zentner'омъ: „Die seit 1803 erschienenen Verordnungen haben die vormals bestandenen Gemeindeverfassungen aufgelöst. Was an ihre Stelle gesetzt wurde, waren nur leere Formen, Namen ohne Sache. Die Regierungen zogen alles unter ihre unmittelbare Aufsicht und Leitung."

[2]) Конституція была октроирована 26 мая 1818 г.; см. K. Brater, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern und die Verfassungsedikte, 3. Aufl., Nördlingen, 1868.

[3]) Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818; этому закону спеціально посвящена книга Puchta, Unterricht über die Gemeindeverwaltung auf dem Lande im Königreich Bayern; см. также Pölnitz, Die Selbstverwaltung in Bayern. Bamberg, 1890, стр. 28 и сл.

[4]) Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818, §§ 121—134.

[5]) Pölnitz, назв. соч. стр. 55 и сл.

годахъ стремилась по мѣрѣ возможности ограничить свободу дѣятельности органовъ общиннаго самоуправленія [1]).

Если даже правобережная Баварія испытала на себѣ вліяніе французскаго административнаго законодательства, то само собой разумѣется, что Баварскій Пфальцъ, входившій въ составъ французской имперіи въ еще большей степени оказался подчиненнымъ французскому вліянію, такъ какъ до указа 9 Августа 1816 г. въ его предѣлахъ дѣйствовало французское право и въ частности мѣстное управленіе было организовано на основаніи закона 28 Плювіоза VIII года на началахъ строжайшей централизаціи. Послѣ присоединенія Пфальца къ Баваріи введена была система избранія распорядительныхъ органовъ общиннаго управленія взамѣнъ Наполеоновской системы назначенія [2]). Въ 1837 году [3]) былъ изданъ законъ объ общинныхъ выборахъ, установившій систему парціальнаго обновленія и опредѣлившій численный составъ общинныхъ совѣтовъ въ зависимости отъ количества жителей въ общинѣ. Такимъ образомъ къ 1848 году въ Пфальцѣ отчасти сохранилось въ дѣйствіи старое французское общинное законодательство, въ частности законъ 28 Плювіоза VIII года, отчасти введены были новыя нормы, главнымъ образомъ въ области общиннаго избирательнаго права. Конецъ этому длительному переходному состоянію положенъ былъ лишь въ 60-хъ годахъ, когда издано было, наконецъ, общинное положеніе для Пфальца.

До начала тридцатыхъ годовъ XIX вѣка въ Саксоніи не было единаго для всего королевства общиннаго положенія; устройство городовъ, селъ и деревень покоилось на различныхъ привилегіяхъ, мѣстныхъ статутахъ и другихъ актахъ, имѣющихъ исключительно мѣстное значеніе. Въ сельскихъ мѣстностяхъ община сохранила характеръ частноправовой корпораціи стариннаго типа и дѣла, находившіяся въ ея вѣдѣніи, имѣли главнымъ образомъ частноправовой характеръ

---

[1]) Seydel-Grassmann. Bayerisches Staatsrecht, стр. 512.

[2]) Wahlordnung für die Stadt- und Gemeinderäte vom 25. November 1818.

[3]) Gesetz vom 7. November 1837.

въ области землепользованія. Административныя полномочія по отношенію къ сельскому населенію были сосредоточены въ рукахъ помѣстнаго класса и само собой разумѣется, что объ общинномъ самоуправленіи не могло быть и рѣчи [1]).

Реформа общиннаго строя и въ Саксоніи связана съ введеніемъ конституціоннаго режима. Вслѣдъ за октроированной конституціей 11 Сентября 1831 года появляется и законъ объ общинномъ самоуправленіи — Landgemeindeordnung Vom 7. November 1838 [2]) въ главныхъ своихъ чертахъ оставшійся и донынѣ основой современнаго общиннаго устройства. Въ Саксоніи въ большей степени чѣмъ въ какомъ бы то ни было другомъ германскомъ государствѣ остались неприкосновенными старинныя отношенія въ сферѣ общиннаго управленія и дѣйствовавшее до самаго послѣдняго времени въ королевствѣ общинное положеніе (Revidierte Landgemeindeordnung Vom 24 April 1873) [3]) является въ значительной степени воспроизведеніемъ общиннаго положенія 1838 года.

Въ Вюрттембергѣ къ концу XVIII вѣка господствовала достаточно развитая система общиннаго самоуправленія, покоившаяся на постановленіяхъ Kommunordnung'a vom 1 Juni 1758 г. Сельскимъ общинамъ предоставлено было право самимъ завѣдывать своими хозяйственными дѣлами и самостоятельно избирать своихъ должностныхъ лицъ [4]); однакоже право избранія членовъ общиннаго совѣта (Ratsverwandte) принадлежало не гражданамъ общины, а коллегіи общиннаго суда, состоявшей изъ пожизненныхъ членовъ, такимъ образомъ замѣщеніе общинныхъ должностей производилось путемъ кооптаціи, только одинъ старшина (Schultheiss) избирался гражданами общины. Эта замкнутая корпоративная орга-

[1]) Leuthold. Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Freiburg im B., 1884, стр. 183.

[2]) Leuthold. Das Königlich Sächsische Verwaltungsrecht, Leipzig, 1878, стр. 48.

[3]) Leuthold, назв. соч. стр. 148.

[4]) Göz, K. Das Staatsrecht des Königreic s Württemberg, Tübingen, 1908, стр. 271; Gugel, H. Verwaltungsrecht des Königreichs Württemberg, systematisch dargestellt und erläutert. Heidelberg, 1908, стр. 150.

низація была разрушена законодательствомъ начала XIX вѣка, установившимъ французскую систему назначенія органовъ общиннаго управленія взамѣнъ старой системы. Указомъ 27 Апрѣля 1808 года выборный старшина былъ превращенъ въ старшину-чиновника, назначаемаго правительствомъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ уѣздной администраціей. На основаніи рескрипта 1 Іюля 1811 система назначенія распространена была и на распорядительные общинные органы и послѣ этого акта вся система общиннаго управленія сорганизована была по французскому образцу строжайшаго централизма и назначенія всѣхъ должностныхъ лицъ агентами центральнаго правительства [1]).

Но періодъ централизма и въ Вюрттембергѣ оказался весьма кратковременнымъ; здѣсь, такъ же какъ и въ сосѣдней Баваріи, вмѣстѣ съ переходомъ къ конституціонному образу правленія реформируется общинное законодательство на началахъ привлеченія мѣстнаго населенія къ участію въ дѣлѣ управленія общиной. Право общинъ на самоуправленіе и основные принципы организаціи общиннаго управленія были установлены въ самомъ текстѣ конституціи 25 сентября 1819 года [2]). Самая система общиннаго управленія создана была двумя законодательными актами: органическимъ эдиктомъ объ общинномъ устройствѣ (Organische Edikt die Gemeindeverfassung betreffend) 31 декабря 1818 г. и Verwaltungsedikt'омъ vom 1 März 1822; этотъ послѣдній эдиктъ до начала XX вѣка (реформа 1906 года) служилъ основой общиннаго устройства Вюрттемберга [3]). Управленіе общиной въ силу Verwaltungsedikt'а было вручено общинному совѣту (Gemeinderat), члены котораго избирались гражданами общины на 2 года и если они черезъ два года переизбирались, то послѣ этого вторичнаго избранія уже оставались пожизненно въ составѣ совѣта; предсѣдателемъ общиннаго совѣта и руководителемъ всего общиннаго управленія

---

[1]) Gugel, назв. соч., стр. 151.

[2]) Спеціальная V. Kapitel „Von den Gemeinden und Amtskörperschaften“ (§§ 62—69).

[3]) См. комментарій къ этому закону Weisser, Das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen. Stuttgart, 1832.

являлся общинный старшина (Ortsvorsteher), назначаемый правительствомъ изъ числа трехъ кандидатовъ, представляемыхъ непосредственно гражданами общины [1]). Наряду съ общиннымъ совѣтомъ, имѣвшимъ, какъ мы видѣли, полувыборный, полупожизненный характеръ, создана была настоящая представительная коллегія, избираемая гражданами общинъ—Bürgerausschuss, обновлявшійся ежегодно въ половинѣ своего состава тайнымъ голосованіемъ всѣхъ гражданъ общины; его согласіе было признано необходимымъ для рѣшенія наиболѣе важныхъ дѣлъ общины [2]). Надзоръ за дѣятельностью общинныхъ властей со стороны правительства былъ введенъ въ болѣе узкія рамки и въ области тѣхъ дѣлъ, которыя были признаны собственными дѣлами общины (eigene Angelegenheiten) общинное самоуправленіе было признано свободнымъ отъ какого бы то ни было вмѣшательства административной власти. Завѣдываніе мѣстной полиціей было передано общинамъ. Вліяніе французскаго административнаго права сказывалось въ сохранененіи единообразнаго порядка организаціи какъ городскихъ, такъ и сельскихъ общинъ.

Въ дополненіе къ Verwaltungsedict'у изданъ былъ законъ объ общинномъ гражданствѣ, о порядкѣ пріобрѣтенія и утратѣ правъ общиннаго гражданина и о правахъ гражданъ на участіе въ общинномъ самоуправленіи [3]).

Исторія организаціи общиннаго управленія въ Великомъ Герцогствѣ Баденскомъ въ первой половинѣ XIX вѣка въ значительной степени напоминаетъ условія развитія общиннаго самоуправленія въ двухъ другихъ Юго-западныхъ государствахъ—Баваріи и Вюртембергѣ: вслѣдъ за эпохой централизма

---

[1]) Gugel, назв. соч. стр. 152; R. v. Mohl. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Auflage. Tübingen, 1840. T. II, стр. 189, 190.

[2]) R. v. Mohl, назв. соч. т. II, стр. 191 и 198; см. также C. B. Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg. Stuttgart, 2. Aufl., 1887, стр. 103 и сл.

[3]) Das Gesetz über das Gemeinde-, Bürger- und Besitzrecht vom 15. April 1828, изданный впослѣдствіи въ измѣненномъ видѣ какъ „Das revidierte Gesetz über das Bürger- und Besitzrecht vom 4. Dezember 1833.“

французскаго образца наступаетъ періодъ развитія началъ самоуправленія.

Въ началѣ XIX вѣка система общиннаго управленія централистическаго типа создана была двумя законодательными актами: 1) Konstitutionsedikt vom 4 Iuni 1808 über die Grundverfassung der verschiedenen Stände и 2) Gesetz vom 1 Februar 1809 über die Erlangung und Wirkung der Ortssassenrechte. Управленіе общиной вручено было бургомистру и общинному совѣту (отъ 3 до 12 членовъ), носившему наименованіе Ortsgericht. Составъ общиннаго совѣта пополнялся или путемъ кооптаціи или путемъ избранія гражданами, но и общинные совѣтники и бургомистры подлежали утвержденію со стороны правительственной власти, а въ случаѣ неутвержденія избранныхъ кандидатовъ допускалось назначеніе членовъ общиннаго совѣта правительственной властью [1]). Существовавшее наряду съ общиннымъ совѣтомъ собраніе гражданъ общины (Gemeindeversammlung) или замѣнявшій его выборный комитетъ имѣли лишь незначительное вліяніе на рѣшеніе дѣлъ и запрашивались въ немногихъ случаяхъ. Полноправными членами общины признавались лишь Ortsbürger, которымъ только и принадлежало коммунальное избирательное право; Schutzbürger или Hintersassen являлись какъ бы гражданами второго разряда и въ выборахъ принимать участіе не имѣли права.

Вслѣдъ за установленіемъ конституціоннаго строя и въ Баденѣ въ началѣ двадцатыхъ годовъ сдѣлана была попытка къ расширенію участія населенія въ общинномъ управленіи, однакоже реформа общиннаго строя получила осуществленіе лишь въ 1831 съ изданіемъ общиннаго положенія и закона о правахъ общинныхъ гражданъ [2]).

[1]) II Konst. Edikt. Ziff. 11, см. также Walz. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. Tübingen, 1909, стр. 171 и 172; Ströbe, Die gesetzgebende Entwicklung der badischen Gemeindeverfassung. Freiburg i. Br., 1894, стр. 3 и 4; Fröhlich. Die badischen Gemeindegesetze. 2. Aufl., 1860, стр. 13 и сл. См. также Bericht der Kommission der Zweiten Kammer, für Justiz und Verwaltung, № 58 b сессіи 1910 года, стр. 825.

[2]) См. объ этомъ подробнѣе вышеупомянутый Bericht № 58 b, стр. 826.

Оба закона 31 декабря 1831 года—Gesetz uber die Verfassung und Verwaltung der Gemeirden и Gesetz über die Rechte der Gemeindebürger und die Erwerbung des Bürgerrechtes [1]) до сихъ поръ являются основнымъ фундаментомъ баденскаго законодательства объ общинномъ управленiи. Законы 1831 года расширяютъ кругъ дѣлъ предоставленныхъ вѣдѣнiю общиннаго самоуправленiя, устраняютъ правительственную опеку и подчиняютъ дѣятельность общинныхъ учрежденiй лишь надзору со стороны государства, уничтожаютъ разницу между Ortsbürger и Shutzbürger, предоставляя послѣднимъ право на участiе въ управленiи общиной и въ частности коммунальное избирательное право; право утвержденiя общинныхъ должностныхъ лицъ отпадаетъ и сохраняется лишь право утвержденiя одного только старшины (Bürgermeister) [3]), наконецъ во всѣхъ общинахъ наряду съ общиннымъ совѣтомъ создается представительство гражданъ Bürger Ausschuss.

Для избранiя членовъ Ausschuss'а баденское законодательство впервые проводитъ въ жизнь трехклассную систему выборовъ; однакоже эта первоначальная форма баденской трехклассной избирательной системы не имѣетъ тѣхъ послѣдствiй, которыя связаны съ прусской трехклассной системой [4]), такъ какъ распредѣленiе избирателей по курiямъ въ Баденѣ въ 1831 году было сдѣлано не въ цѣляхъ создать неравномѣрность избирательнаго права, а въ цѣляхъ отдѣлить однихъ избирателей отъ другихъ для того, чтобы каждая изъ трехъ группъ могла послать самостоятельно своихъ представителей въ Ausschuss. Всѣ избиратели были раздѣлены на три группы, равныя по численности, избирающiя каждыя по одинаковому числу членовъ Ausschuss'а, при чемъ въ первую группу входили наиболѣе высоко облагаемые, во вторую — средне-

---

[1]) A. Christ. Das badische Gemeindegesetz usw. 3. Aufl., 1845, а также Wielandt. Handbuch des badischen Gemeinderechtes. Bd. I, 3. Aufl. Heidelberg, 1893.

[2]) Wielandt, назв. соч. стр. 496.

[3]) Gemeinde-Ordnung vom 31. Dezember 1831, § 11.

[4]) О прусской трехклассной системѣ см. ниже главу IV книги.

облагаемые и въ третью — всѣ остальные плательщики, но число избирателей было одинаково въ каждой куріи [1]).

Только закономъ 3 августа 1837 года вводится неравномѣрное распредѣленіе избирателей по куріямъ, при чемъ первой куріи съ наименьшимъ составомъ избирателей предоставляется избирать такое же количество членовъ Ausschuss'а, какъ и второй и третьей, въ которыхъ число избирателей вдвое и втрое больше, нежели въ первой (въ первой куріи $^1/_6$, во второй $^2/_6$, въ третьей $^3/_6$ всего числа избирателей). Всѣ важнѣйшія дѣла общиннаго управленія поручены были избираемому на основѣ трехклассной системы Grossausschuss'у, между прочимъ также и избраніе старшины и общиннаго совѣта [2]).

Исторія общиннаго самоуправленія въ Великомъ Герцогствѣ Гессенскомъ чрезвычайно близка по ходу своего развитія въ теченіе первой половины XIX вѣка къ только что изложенному; только Гессенъ раньше переходитъ къ расширенію правъ общинъ на самоуправленіе, а именно въ 1821 году. Общиннаго самоуправленія въ Гессенѣ до 1821 г. не существовало: составъ распорядительныхъ органовъ въ большинствѣ общинъ назначался правительствомъ или помѣщикомъ [3]), а общинный старшина (Schultheiss, Bürgermeister), хотя и избираемый въ сельскихъ общинахъ, былъ низведенъ до положенія простого чиновника, притомъ всецѣло подчиненнаго уѣздному начальнику [4]).

Въ силу статьи 45 Гессенской конституціи 17 декабря 1820 года долженъ былъ быть изданъ законъ объ общинномъ самоуправленіи, который долженъ былъ провести принципы

---

[1]) Bericht № 58 b, стр. 826.

[2]) Bericht № 58 b, стр. 827.

[3]) Ahl, K. Die geschichtlichen Grundlagen der staatlichen Gemeindeaufsicht im Grossherzogtum Hessen im XIX. Jahrhundert. Mainz, 1911, стр. 20 и 23; Wennesheimer, G. Die Zusammensetzung der Gemeindevertretung in den Stadt- u. Landgemeinden d. Grossherzogtums Hessen. Darmstadt, 1910, стр. 18 и сл.

[4]) Ahl, назв. соч. стр. 21; W. v. Calker. Das Staatsrecht des Grossherzogtums Hessen. Tübingen, 1913, стр. 113.

«самостоятельнаго, собственнаго управленія общины при посредствѣ избираемыхъ ею лицъ подъ верховнымъ надзоромъ государства (Oberaufsicht des Staates)» [1]). Общинное положеніе 30 іюня 1821 года и явилось осуществленіемъ этихъ принциповъ [2]). Общины были признаны публично правовыми корпораціями, при чемъ общинное самоуправленіе было организовано по одному образцу безъ различія между городами и сельскими общинами. Общинное управленіе было ввѣрено бургомистру, его помощникамъ и общинному совѣту, избираемымъ общинными гражданами. На должность бургомистра избиралось три кандидата гражданами и изъ нихъ одинъ назначался правительствомъ бургомистромъ. Общинный совѣтъ, помогавшій бургомистру въ дѣлѣ управленія общиной [3]), избирался гражданами общины, при чемъ половина его состава должна была принадлежать къ наиболѣе высоко облагаемой трети плательщиковъ [4]). Надзоръ со стороны правительства за дѣятельностью общиннаго самоуправленія былъ введенъ въ рамки надзора за закономѣрностью, а постановленія общинныхъ совѣтовъ могли быть останавливаемы въ виду ихъ нецѣлесообразности лишь въ томъ случаѣ, если по мнѣнію власти надзора они нарушали общегосударственные интересы.

Правительство и нижняя палата въ 1829 и 1830 годахъ дѣлали попытки усовершенствовать общинное положеніе 1821 года и расширить полномочія органовъ общиннаго самоуправленія, но противодѣйствіе верхней палаты поставило предѣлъ стремленіямъ къ дальнѣйшему улучшенію общиннаго строя и вплоть до 1848 года общинное положеніе 1821 года оставалось дѣйствующимъ правомъ [5]).

---

[1]) Wennesheimer, назв. соч. стр. 25 и сл.

[2]) W. v. Calker, назв. соч. стр. 114.

[3]) G.-O., ст. 24 опредѣляетъ общинный совѣтъ какъ „beratende und mitaufsehende (kontrollierende) Behörde“.

[4]) Wennesheimer, назв. соч. стр. 77.

[5]) Wennesheimer, назван. соч. стр. 33 и сл.; Abl, назван. соч. стр. 104 и сл.

## IV.

Эпоха 1848 года была для Германіи эпохой общегерманскаго народнаго представительства, эпохой національнаго объединенія, созданія общеимперской конституціи и ряда реформъ въ государственномъ и административномъ устройствѣ многочисленныхъ германскихъ государствъ, вызвавшихъ въ пятидесятыхъ годахъ контрреформы реакціоннаго характера.

Вопросы устроенія общиннаго самоуправленія также встали на очередь и притомъ встали въ той постановкѣ, которая была придана имъ господствовавшей въ то время теоріей самоуправленія, а именно такъ называемой «теоріей свободной общины» [1]). Прежде чѣмъ обратиться къ изученію партикулярнаго законодательства этого времени, намъ интересно остановиться на постановленіяхъ «основныхъ правъ германскаго народа» 1848 года, созданныхъ франкфуртскимъ національнымъ собраніемъ. Имперская конституція 1848 года создана была по бельгійскому образцу; бельгійская конституція въ спеціальной статьѣ объ основныхъ правахъ общины признавала право общины на самоуправленіе [2]), по ея стопамъ слѣдуетъ и франкфуртское національное собраніе [3]), которое въ полномъ согласіи съ бельгійской конституціей и съ теоріей свободной общины въ проектѣ выработанномъ конституціонномъ комитетмъ признаетъ за общиной неотъемлемое естественное право на самоуправленіе и гарантируетъ ей свободное избраніе должностныхъ лицъ и самостоятельное завѣдываніе общинными дѣлами и мѣстной полиціей подъ надзоромъ со стороны государства [3]).

Движеніе 1848 года и въ Пруссіи привело къ созыву Національнаго Собранія, и въ ряду предполагавшихся національнымъ собраніемъ реформъ не послѣднее мѣсто заняла реформа административнаго устройства королевства и въ част-

---

[1]) См. введеніе, стр. 8—14.

[2]) См. введеніе, стр. 4.

[3]) G. Jellinek. System usw., стр. 268; Hatschek. Die Selbstverwaltung, стр. 79; см. также Матвѣевъ. Государственный надзоръ, стр. 279—283.

ности реформа общиннаго управленія. Почти одновременно [1]) внесены были на разсмотрѣніе собранія два проекта общиннаго положенія: одинъ вышелъ изъ среды самого собранія и внесенъ былъ депутатомъ Schwickerath, а другой близкій по содержанію съ первымъ внесенъ былъ правительствомъ.

Такъ какъ національное собраніе было распущено, то проекты общинной реформы остались безъ разсмотрѣнія. Однакоже какъ конституція 5 Декабря 1848 года [2]), такъ и конституція 31 Января 1850 года [3]) обѣ въ самомъ своемъ текстѣ устанавливали основные принципы будущаго общиннаго устройства, при чемъ конституція 1850 года повторяла постановленія конституціи 1848 года лишь съ незначительными измѣненіями. Эти принципіальныя основанія правильнаго общиннаго устройства формулированы были слѣдующимъ образомъ:

1) По внутреннимъ и особымъ дѣламъ общинъ рѣшающими органами являются собранія, состоящія изъ выборныхъ представителей, рѣшенія которыхъ приводятся въ исполненіе старшиною общины. Рѣшенія общинныхъ представительныхъ собраній въ извѣстныхъ, указанныхъ закономъ случаяхъ, подлежатъ утвержденію выше стоящихъ представительныхъ учрежденій или правительства.

2) Вопросы объ участіи государства въ назначеніи общиннаго старшины и о порядкѣ его избранія разрѣшаются будущимъ общиннымъ положеніемъ.

3) Общинѣ принадлежитъ право самостоятельнаго управленія своими дѣлами подъ установленнымъ закономъ высшимъ надзоромъ государства. Вопросъ объ участіи общинъ въ управленіи мѣстной полиціей будетъ разрѣшенъ общиннымъ положеніемъ.

---

[1]) Въ августѣ 1848 года; подробнѣе объ этомъ см. Keil, Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preussens. Leipzig, 1890, стр. 167 и сл.; см. также В. Ѳ. Матвѣевъ, Государственный надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ во Франціи и Пруссіи. Казань, 1915 г., стр. 283.

[2]) Ст. 104.

[3]) Ст. 105.

4) Пренія въ засѣданіяхъ общинныхъ представительныхъ собраній публичны; исключенія могутъ быть установлены закономъ. Отчетъ о приходахъ и расходахъ долженъ быть обнародованъ по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ годъ [1]).

На этихъ именно основаніяхъ и выработано было прусское общинное положеніе 11 Марта 1850 года; законъ этотъ не былъ введенъ въ дѣйствіе, но тѣмъ не менѣе интересно познакомиться съ его содержаніемъ, такъ какъ съ одной стороны онъ является памятникомъ законодательнаго творчества половины XIX вѣка, а съ другой стороны нѣкоторыя изъ его постановленій были впослѣдствіи проведены въ жизнь.

Общинное положеніе прежде всего согласно французскимъ законамъ не проводитъ различія между городомъ и деревней и организація какъ городского, такъ и сельскаго общиннаго самоуправленія, въ общихъ чертахъ, устанавливается имъ одинаковая [2]). Общиннаго гражданства законъ 1850 года не знаетъ, участіе въ дѣлахъ общины принимаютъ всѣ жители данной общины, которые являются коммунальными избирателями, обладающими избирательнымъ цензомъ, слѣдовательно на мѣсто Bürgergemeinde вводится Einvohnergemeinde [3]). Избирательная система покоилась на умѣренномъ налоговомъ цензѣ, но группировка избирателей по тремъ куріямъ (такъ называемая трехкласная система) [4]) предоставляла огромныя преимущества крупнымъ налогоплательщикамъ [5]). Трехкласная система заимствована была общиннымъ положеніемъ 1850 года изъ Рейнскаго общиннаго положенія 1845 г., а въ Рейнской провинціи она была въ свою очередь заимствована изъ Бадена, гдѣ

---

[1]) Конституція 31 января 1850 г., стр. 105; см. также Schön. Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, 1897, стр. 35; C. Bornhak. Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts, Bd. III. Berlin, 1886, стр. 232 и сл.

[2]) G.-O. Tit. III, §§ 68 и сл.; см. также v. Rönne. Die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, стр. 78.

[3]) G.-O. §§ 2 и 3.

[4]) Подробнѣе объ организаціи трехклассной системы выборовъ см. главу IV настоящей книги.

[5]) G.-O. § 11; см. также v. Rönne, назв. соч. стр. 86.

введено было неравномѣрное распредѣленіе избирателей по куріямъ въ 1837 г. [1]); однакоже надо сказать, что баденская трехклассная система давала гораздо меньше преимуществъ состоятельнымъ классамъ, нежели прусская [2]). Избраніе исполнительныхъ органовъ было предоставлено общинному совѣту (общинному представительному органу), однакоже въ исполненіе своихъ обязанностей избранные вступали лишь послѣ утвержденія въ должности со стороны правительства, а если общинный совѣтъ почему либо не избиралъ исполнительныхъ должностныхъ лицъ или же дважды избранные кандидаты не были утверждены, то тогда правительство могло назначить своихъ кандидатовъ [3]). Надзоръ за дѣятельностью общинныхъ учрежденій со стороны государства былъ сосредоточенъ въ рукахъ уѣзднаго комитета (Kreissausschuss'а) [4]), при чемъ цѣлый рядъ наиболѣе важныхъ постановленій общиннаго совѣта могъ вступить въ силу лишь съ согласія уѣзднаго комитета.

Право надзора за дѣятельностью общинныхъ представительныхъ учрежденій предоставлено было также и общиннымъ старшинамъ; они могли пріостанавливать постановленія общинныхъ совѣтовъ въ томъ случаѣ, если эти постановленія нарушаютъ законъ или государственные интересы или же если общинные совѣты принятіемъ даннаго рѣшенія превысили свои полномочія [5]). Такимъ образомъ исполнительной власти общиннаго самоуправленія, избираемой распорядительнымъ органомъ (общиннымъ совѣтомъ), въ силу постановленій общиннаго положенія 1850 года вручены были права надзора по отношенію къ тому учрежденію, избранникомъ котораго являлся общинный старшина; такое ненормальное положеніе дѣла создалось потому, что выборный общинный старшина наряду съ цѣлымъ рядомъ обязанностей по завѣдыванію общинными дѣлами

---

[1]) См. выше стр. 92.

[2]) О прусской и баденской системахъ, сохранившихся и донынѣ, подробнѣе см. IV главу этой книги.

[3]) G.-O. §§ 27—31; см. v. Rönne, назв. соч. стр. 132.

[4]) G.-O. § 138.

[5]) G.-O. § 140. Эта система заимствована изъ городового положенія 1831 г., см. Матвѣевъ, Государственный надзоръ и т. д., стр. 294.

являлся также и органомъ общей земской администраціи и въ качествѣ таковаго входилъ въ составъ государственной административной іерархіи [1]). Къ уѣздному комитету и общинному старшинѣ какъ органамъ надзора за общиннымъ самоуправленіемъ, надо прибавить еще ландрата и министра внутреннихъ дѣлъ. Первому было предоставлено право принудительнаго внесенія въ смѣту обязательныхъ расходовъ (Zwangsetatisierung) въ томъ случаѣ если, общинные совѣты не внесутъ соотвѣтствующей ассигновки [2]), второму предоставлено было право устранять на одинъ годъ отъ исполненія обязанностей весь составъ общинныхъ властей, какъ распорядительныхъ, такъ и исполнительныхъ органовъ [3]).

Общинное положеніе 1850 года не вошло въ жизнь; королевскимъ указомъ 19 іюля 1852 года пріостанавливалось введеніе его въ дѣйствіе и сельскія мѣстности восточныхъ провинцій Пруссіи еще на 20 лѣтъ, до 1872 года, остались подъ властью помѣстнаго дворянства. Такое положеніе дѣла находилось, конечно, въ очевидномъ противорѣчіи съ текстомъ ст. 105 конституціи 1850 года, устанавливавшимъ принципы общиннаго самоуправленія и въ силу закона 27 мая 1853 года текстъ ст. 105 былъ измѣненъ при чемъ мѣсто принципіальныхъ основаній общиннаго устройства заняла простая ссылка на то, что представительство и управленіе общинъ, уѣздовъ и провинцій будутъ опредѣлены закономъ [4]).

Волна реакціи не остановилась на пріостановкѣ введенія въ дѣйствіе общиннаго положенія 1850 года и на измѣненіи ст. 105 конституціи; въ стремленіи вернуться къ старымъ порядкамъ и возвратить помѣстному дворянству то вліяніе на

---

[1]) Это право надзора старшины за дѣятельностью общинныхъ совѣтовъ сохранилось и донынѣ; подробнѣе о немъ смотри главу IX этой книги.

[2]) G.-O. § 141; Матвѣевъ, назв. соч. стр. 295.

[3]) G.-O. § 143; Матвѣевъ, назв. соч. стр. 296; v. Rönne. Die Gemeindeordnung, стр. 289.

[4]) Lette. Zur Reform der Kreisordnung. Berlin, 1867, стр. 27; Матвѣевъ, назв. соч. стр. 300—303; C. Bornhak. Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin, 1903, стр. 474.

весь строй мѣстнаго управленія, которое было утрачено имъ послѣ 1848 года, реакціонныя группы не остановились передъ измѣненіемъ текста и ст. 42 [1]) конституціи, въ силу которой отмѣнялись феодальныя привилегіи дворянства: вотчинный судъ, вотчинная полиція и вотчинная администрація. Въ тотъ же день (14 апрѣля 1856), когда былъ изданъ законъ объ измѣненіи ст. 42 конституціи, увидѣли свѣтъ два закона, относящіеся къ организаціи сельскаго общиннаго управленія. Первый законъ возстанавливалъ вотчинную администрацію помѣстнаго сословія, предоставляя владѣльцамъ имѣній право на завѣдываніе мѣстной полиціей и право назначенія общинныхъ старшинъ и ихъ помощниковъ. Второй законъ, касавшійся организаціи общиннаго управленія въ шести восточныхъ провинціяхъ, содержитъ постановленія по вопросамъ объ измѣненіи границъ общинъ и вотчинныхъ округовъ и о коммунальномъ избирательномъ правѣ [2]); эти постановленія воспроизведены съ нѣкоторыми измѣненіями и дѣйствующимъ нынѣ общиннымъ положеніемъ, поэтому на догматическомъ ихъ анализѣ мы останавливаться не станемъ.

Дальнѣйшими этапами развитія общиннаго устройства были: 1) Kreisordnung vom 13 Dezember 1872; 2) Zuständigkeitsgesetz vom 1 August 1883 и 3) Landgemeindeordnung vom 4 Juli 1891.

Изданіе уѣзднаго положенія 13 декабря 1872 [3]) явилось большимъ шагомъ впередъ по сравненію съ порядками существовавшими съ 1856 по 1872. Прежде всего въ силу этого закона отпала зависимость общинныхъ властей отъ помѣщи-

---

[1]) Gesetz vom 14. April 1856; Schön. Das Recht der Kommunalverbände in Preussen. Leipzig, 1897, стр. 55; см. также C. Bornhak. Geschichte usw. Bd. III, стр. 256 и 257.

[2]) Schön, назв. соч. стр. 56.

[3]) Исторія прохожденія проекта Kreisordnung'а чрезъ прусскій Ландтагъ см. у В. Ѳ. Матвѣева, Государствен. надзоръ, стр. 317—323, а также В. В. Ивановскій, Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, стр. 170—182, и Schön. Das Recht der Kommunalverbände, стр. 373.

ковъ; вся территорія шести восточныхъ провинцій [1]), на которыя распространено было дѣйствіе положенія 13 декабря 1872 года, была распредѣлена на сельскія общины и вотчинные округа; первыя являлись единицами самоуправленія, независимыми отъ вотчинной власти помѣщика и подчиненными лишь надзору государства, вторые сохранили всѣ черты вотчиннаго строя и органами управленія вотчиныхъ округовъ были признаны владѣльцы имѣній, составляющихъ округъ или ихъ довѣренные. Сельскимъ общинамъ предоставлено было право избирать самимъ свои исполнительные органы и отмѣнена была система замѣщенія должности старшины членами одного крестьянскаго рода, обладавшаго тѣмъ участкомъ земли, съ которымъ связано было право на занятіе должности старшины (Schulzengut). Община и вотчинный округъ, отдѣленные другъ отъ друга, заняли равноправное и самостоятельное положеніе въ общей системѣ мѣстнаго управленія Пруссіи, составляя самое низшее звено въ этой системѣ [2]). Дѣйствіе уѣзднаго положенія было постепенно распространено на всѣ остальныя провинціи Пруссіи и постановленія уѣзднаго положенія о сельскомъ общинномъ устройствѣ были согласованы съ постановленіями общинныхъ положеній тѣхъ провинцій, гдѣ уже имѣлось свое провинціальное общинное законодательство, какъ, напримѣръ въ Рейнской провинціи, Вестфаліи, Гессенъ-Нассау. Уѣздныя положенія для остальныхъ провинцій Пруссіи были изданы въ такомъ порядкѣ:

1) Kreisordnung für die Provinz Hannover vom 6. Mai 1884.
2) Kreisordnung fur die Provinz Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885.
3) Kreisordnung für die Provinz Westfalen vom 31. Juli 1886.
4) Kreisordnung für die Rheinprovinz vom 30. Mai 1887.
5) Kreisordnung für die Schleswig-Holstein vom 26 Mai 1888.

---

[1]) Ost- und West-Preussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen.

[2]) Schön, назв. соч. стр. 56.

6) Die Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873
2. Juli 1900.

Нѣкоторыя измѣненія въ системѣ надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій были произведены Zuständigkeitsgesetz'омъ vom 1 August 1883 [1]); характерною, для прусскаго законодательства по вопросамъ мѣстнаго управленія, особенностью отличается Zuständigkeitsgesetz отъ другихъ законовъ— сила его дѣйствія распространяется на всѣ провинціи королевства. Всѣ постановленія этого закона о надзорѣ за дѣятельностью общиннаго самоуправленія вошли цѣликомъ въ нынѣ дѣйствующія общинныя положенія различныхъ провинцій Пруссіи и потому ихъ догматическій анализъ мы откладываемъ до IX главы этой книги.

Наконецъ завершеніемъ цикла реформъ мѣстнаго управленія явился Landgemeindeordnung vom 4 Juli 1891, постановленія котораго являются дѣйствующимъ правомъ для семи восточныхъ провинцій Пруссіи [2]). Уже въ слѣдующемъ году было издано общинное положеніе и для провинціи Шлезвигъ-Гольштейнъ, которое печти совершенно цѣликомъ воспроизводитъ текстъ закона 4 Juli 1891: Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein vom 4 Juli 1892. Въ 1897 году было издано общинное положеніе для провинціи Гессенъ-Нассау [3]), а въ 1900 для Гогенцоллерна [4]), при чемъ оба эти

---

[1]) В. Ѳ. Матвѣевъ, назван. соч. стр. 327—354, даетъ подробную исторію прохожденія проекта закона о компетенціи въ обѣихъ палатахъ Ландтага.

[2]) Министръ внутреннихъ дѣлъ Herrfurth, выступая въ нижней палатѣ съ большой рѣчью при обсужденіи проекта сельскаго общиннаго положенія, указалъ, что исторія стремленія къ созданію общиннаго положенія начинается съ первыхъ годовъ XIX вѣка и что послѣднему десятилѣтію суждено будетъ создать общинное положеніе: „Das letzte Jahrzehnt desselben soll vollenden, was in dem ersten schon angebahnt und erstrebt wurde“ (Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, Session 1890—91, Bd. I, S. 201).

[3]) Landgemeinde-Ordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4. August 1897.

[4]) Hohenzollernsche Gemeinde-Ordnung vom 2. Juli 1900.

законодательные акта являются въ основныхъ своихъ чертахъ воспроизведеніемъ общиннаго положенія для семи восточныхъ провинцій 4 Іюля 1891 г., правда и Гессенъ-Нассауское положеніе 1897 г. и въ особенности Гогенцоллернское положеніе 1900 г. имѣютъ нѣкоторыя отличія (напр. Гесс.-Насс. въ устройствѣ исполнительныхъ органовъ [1]), а Гогенц. въ избирательной системѣ [2]), но все же основы общиннаго устройства въ этихъ двухъ провинціяхъ тѣ же, что и въ семи восточныхъ провинціяхъ и Шлезвигъ-Голштейнѣ.

Рейнская провинція, Вестфалія и Ганноверъ имѣютъ каждая свое самостоятельное общинное положеніе [3]) и различія, которыя имѣются между этими общинными положеніями западныхъ провинцій и общиннымъ положеніемъ 4 Іюля 1891 г. гораздо значительнѣе и глубже нежели въ другихъ провинціяхъ, какъ увидитъ читатель изъ догматической части этой книги.

Рейнское общинное положеніе это самое старое изъ всѣхъ общинныхъ положеній Пруссіи; оно было издано еще въ 1845 году [4]) (Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845), послужило во многихъ отношеніяхъ прототипомъ положенія 1850 года и претерпѣло довольно серьезныя измѣненія въ силу закона 15 Мая 1856 года и позднѣйшаго общаго для всего королевства законодательства (Kreisordnung 1872, Zuständigkeitsgesetz 1883); однакоже цѣлый рядъ особенностей и до сихъ поръ сохранился въ общинномъ строѣ Рейнской провинціи. Въ самое послѣднее время, а именно въ 1911 году на обсужденіе прусскаго ландтага внесено было предложеніе о частной реформѣ, а именно объ измѣненіи поло-

---

[1]) См. ниже главу VI.

[2]) См. ниже главу IV.

[3]) Чрезвычайно характерно для пестроты устройства общиннаго управленія въ Пруссіи замѣчаніе деп. Barth'а при обсужденіи проекта общиннаго положенія 4 Іюля 1891: „...und es nicht leicht ist, ein Kleid zu finden, was ebenso gut für Ostpreussen, wie für Thüringen und Oberschlesien, wie für Neuvorpommern passt. (Sten. Ber. d. H. d. A, Session. 1890/91, т. I, стр. 210).

[4]) См. C. Bornhak. Preussische Staats- und Rechtsgesch. Bd. III, стр. 46—50.

женія Meistbegüterten—наиболѣе высоко облагаемыхъ жителей общины—которые безъ выборовъ могутъ входить по личному праву въ общинный совѣтъ, но попытка внести измѣненія въ постановленія статей положенія о Meistbegüterten не удалась, такъ какъ палата представителей отклонила законопроектъ [1]). Характерною особенностью Рейнскаго положенія 1845 года является единообразіе общиннаго устройства для городовъ и селъ по французскому образцу.

Вестфалія имѣетъ различныя общинныя положенія для городовъ и для селъ; сельское общинное положеніе нынѣ дѣйствующее издано 19 Марта 1856 г. (Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19 März 1856); оно пришло на смѣну общинному положенію 31 Октября 1841 года [2]) и во многихъ отношеніяхъ сходно съ его постановленіями.

Наибольшія отличія отъ восточно-прусскихъ порядковъ въ устройствѣ общиннаго управленія имѣются въ провинціи Ганноверъ [3]); здѣсь дѣйствуетъ Gesetz die Landgemeinden betreffend vom 28 April 1859 съ нѣкоторыми дополненіями изъ Hannoversche Landesverfassungsgesetzes vom 5 August 1840, а также съ измѣненіями внесенными Kreisordnung'омъ 1884 года и Zuständigkeitsgesetz'омъ 1883. Устройство ганноверскаго общиннаго самоуправленія имѣетъ много общаго съ саксонскими порядками, такъ какъ и въ королевствѣ Саксоніи и въ прусской провинціи Ганноверъ въ составъ общинныхъ избирателей входятъ только землевладѣльцы и домовладѣльцы общины (система Grundbesitzergemeinde).

Самымъ послѣднимъ по времени измѣненіемъ организаціи общиннаго самоуправленія въ Пруссіи является реформа комунальнаго избирательнаго права, произведенная закономъ 30 іюня 1900 [4]); законъ этотъ распространенъ на всѣ провинціи Пруссіи кромѣ Гогенцоллерна и такимъ образомъ новая

---

[1]) См. Haus der Abgeordneten, 1911, Anlagen VI, стр. 3740; Herrenhaus, 1910, Anlagen стр. 114.

[2]) C. Bornhak. Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. Bd. III, стр. 42—45.

[3]) Тамъ же, стр. 284.

[4]) Объ этой реформѣ см. ниже главу IV.

система распредѣленія избирателей по куріямъ имъ установленная примѣняется почти во всемъ королевствѣ.

V.

Въ Баваріи движеніе 1848 года принесло съ собой отмѣну вотчинныхъ правъ помѣщиковъ и передачу права надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій въ руки государства [1]). Общаго пересмотра законодательства по вопросамъ общиннаго самоуправленія не было; правда, попытка въ этомъ отношеніи была сдѣлана: въ 1850 году правительствомъ былъ внесенъ въ законодательныя учрежденія проектъ новаго общиннаго положенія, но на разсмотрѣніе Ландтага проектъ этотъ не былъ представленъ, такъ какъ вскорѣ правительство взяло его обратно [2]). Не была проведена также и реформа общиннаго управленія въ Пфальцѣ несмотря на неоднократныя указанія пфальцскаго провинціальнаго собранія (Landrat) на необходимость реформы и въ частности отмѣны ст. 20 закона 28 Плювіоза VIII года о назначеніи правительствомъ исполнительныхъ органовъ общины [3]). Реформа общиннаго устройства произведена была только въ концѣ 60-хъ годовъ и при томъ одновременно и для правобережной Баваріи и для Пфальца [4]). Оба общинныхъ положенія какъ въ правобережной Баваріи, такъ и въ Пфальцѣ устанавливаютъ общіе принципы организаціи самоуправленія какъ для городовъ, такъ и для деревень однообразные, но въ цѣломъ рядѣ статей обоихъ общинныхъ положеній устано-

---

[1]) Gesetz vom 1. Oktober 1848.

[2]) Pölnitz. Die Selbstverwaltung der Gemeinden, стр. 66. K. Brater. Bemerkungen über den Entwurf einer neuen Gemeinde-Ordnung für das Königreich Bayern. Nördlingen, 1850; Seydel-Grassmann. Bayerisches Staatsrecht, стр. 513.

[3]) Seydel-Grassmann, назв. соч. стр. 517.

[4]) Gemeinde-Ordnung für die Landestheile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 и Gemeinde-Ordnung für die Pfalz vom 29. April 1869; исторія прохожденія законопроектовъ чрезъ Ландтагъ изложена у Seydel-Grassmann, назв. соч. стр. 518—520, см. также v. Kahr. Bayerische Gemeinde-Ordnung, Bd. I. München, 1896, стр. 20 и слѣд.; Medicus. Gemeinde-Ordnung für die Pfalz. Nördlingen, 1869, стр. 2 и слѣд.

вленъ рядъ отступленій отъ общихъ принциповъ и такимъ образомъ организація городского и сельскаго самоуправленія, хотя и установлена одними и тѣми же законами, все же имѣетъ значительныя отличія.

Законы 29 апрѣля 1869 г. до сихъ поръ сохранили силу и къ нимъ лишь изданъ былъ рядъ новеллъ, главнымъ образомъ для согласованія текста общинныхъ положеній съ новымъ имперскимъ законодательствомъ [1]). Изъ новеллъ, внесшихъ нѣчто новое въ самую организацію общиннаго самоуправленія, слѣдуетъ отмѣтить законъ 14 марта 1890 года, измѣнившій ст. 33 общиннаго положенія правобережной Баваріи и въ особенности Gemeindewahlgesetz vom 18 August 1908, установившій систему пропорціональнаго представительства для общинъ съ населеніемъ свыше 4000 человѣкъ [2]).

Мы уже указывали выше [3]), что Саксонское Revidierte Landgemeindeordnung vom 24 April 1873 явилось въ значительной степени воспроизведеніемъ основъ стараго положенія 1831 года. Нынѣ дѣйствующее положеніе датировано 13 іюля 1913 г.; оно самое новое изъ всѣхъ общинныхъ положеній германскихъ государствъ, но и оно вноситъ мало измѣненій въ положеніе 1873 г. Реформа, проведенная закономъ 4 іюля 1912 г., коснулась главнымъ образомъ, мелкихъ вопросовъ изъ области избирательнаго права, а также создала цѣлый рядъ особыхъ

[1]) 1) два закона 19 января 1872 г. для согласованія текстовъ общинныхъ положеній съ Reichs-Strafgesetzbuch и Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit; 2) законъ 8 ноября 1873 введшій измѣненія въ связи съ введеніемъ имперской воинской повинности; 3) законъ 8 августа 1878 г. объ административной юстиціи; 4) Ausführungsgesetz zum B. G. B vom 9. Juni 1899; 5) Abmarkungsgesetz vom 30. Juni 1900; 6) Zolltarifgesetz 25. Dezember 1902; 7) Umlagengesetz vom 14. August 1910.

[2]) R. Piloty, Die bayerische Gemeinderechtsreform im Jahre 1908 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts. III Band. 1909), стр. 475, Lindemann, Das bayerische Gemeinderecht und seine Reform (Komm. Praxis, 1907, стр. 149—152). См. также мою статью въ журналѣ „Городское Дѣло“ за 1912 годъ № 19: „Пропорціональные выборы въ городскомъ самоуправленіи Баваріи“. F. J. Erhardt, Der Streit um die Gemeindeverfassung in der Pfalz (Komm. Praxis, 1908 стр. 257).

[3]) См. стр. 87.

правилъ для болѣе крупныхъ сельскихъ общинъ [1]), произведены были нѣкоторыя измѣненія и въ сферѣ компетенціи органовъ общиннаго самоуправленія. Въ 1913 году было выпущено новое изданіе общиннаго положенія 1873 года, въ этомъ изданіи была введена въ текстъ и новелла 1912 г., а также измѣнена нумерація параграфовъ.

Въ Вюрттембергѣ движеніе 1848 года принесло съ собой весьма существенныя измѣненія; 6 іюля 1849 года издана была новелла къ Verwaltungsedikt'у, являющаяся крупнымъ шагомъ впередъ въ смыслѣ демократизаціи Вюртембергскаго общиннаго управленія [2]).

Въ февралѣ 1848 правительство представило въ Landstände проектъ дополнительнаго закона къ Verwaltungsedikt'у, въ которомъ предлагало уничтожить пожизненность членовъ общиннаго совѣта [3]); особой спеціально для того избранной комиссіей палаты былъ разработанъ проектъ коренной реформы всего общиннаго устройства въ его цѣломъ, но эта кардинальная реформа не прошла чрезъ законодательныя учрежденія и были проведены лишь частичныя поправки къ Verwalungsedikt'у новеллой 6 Iuli 1849 г. [4]).

Нововеденія были слѣдующія:

1. Активное и пассивное избирательное право было поставлено въ зависимость отъ участія въ общинномъ обложеніи т. е. отъ уплаты какого-либо налога въ общинную кассу.

2. Активное и пассивное избирательное право было кромѣ гражданъ данной общины при извѣстныхъ условіяхъ также предоставлено и другимъ вюрттембергскимъ подданнымъ живущимъ въ данной общинѣ, а также подданнымъ другихъ германскихъ государствъ.

3. Избраніе членовъ общиннаго совѣта, которое до сихъ поръ совершалось путемъ открытаго голосованія предписы-

---

[1]) Имъ посвященъ цѣлый особый новый раздѣлъ въ положеніи 1913 г.: раздѣлъ V: Sondervorschriften für grössere Landgemeinden (§§ 69—77).

[2]) Gugel, Verwaltungsrecht des Königreichs Württembergs, стр. 153.

[3]) Verhandlungen der Landstände 1848, Beilage Band, стр. 92.

[4]) Regierungs Blatt стр. 277.

вается новеллой производить тайной подачей голосовъ, подобно тому какъ избираются члены Bürgerausschuss'а.

4. Пожизненность членовъ общиннаго совѣта была уничтожена и замѣнена избраніемъ ихъ на 6 лѣтъ по третямъ черезъ каждые два года.

5. Утвержденіе членовъ совѣта правительствомъ отпало [1]).

Попытки палаты представителей провести въ жизнь дальнѣйшую демократизацію общиннаго устройства въ эпоху 1867—1873 г.г. не удались отчасти въ виду противодѣйствія правительства, отчасти изъ-за франко-прусской войны.

Слѣдующей значительной реформой былъ законъ 16 іюня 1885 betreffend die Gemeindeangehörigkeit, который и до сихъ поръ опредѣляетъ кругъ лицъ составляющихъ общинную корпорацію; этимъ закономъ избирательное коммунальное право ограничено было только кругомъ гражданъ данной общины [2]), но въ то же самое время доступъ въ общину гражданъ былъ значительно облегченъ, совершенно уничтожено было право родины и установлена была обязательная принадлежность къ гражданамъ какой-либо общины всякаго вюрттембергскаго подданнаго [3]).

Стремленіе къ кодификаціи общиннаго законодательства осуществилось лишь въ 1906 году съ изданіемъ общиннаго положенія, но довольно серьезныя измѣненія въ общинномъ устройствѣ были произведены новеллой 21 мая 1891 года [4]): введено было избраніе общиннаго старшины вмѣсто назначенія его правительствомъ изъ избранныхъ кандидатовъ, кромѣ того упорядочены были взаимныя отношенія между двумя представительными общинными коллегіями—общиннымъ совѣтомъ и Bürgerausschuss'омъ [5]).

---

[1]) Gugel, назв. соч. 154; F. F. Mayer, Die Gemeindewirthschaft im Königreich Württemberg, Stuttgart, 1851, §§ 33—37.

[2]) Въ отмѣну закона 6 Juli 1849. Возстановленіе старыхъ порядковъ.

[3]) Gugel, назв. соч. стр. 156; Göz, Das Staatsrecht des Königr. Württemberg, стр. 272.

[4]) Gesetz betreffend die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und Amtskörperschaften vom 21 Mai 1891.

[5]) Gugel, назв. соч. стр. 158.

28 іюля 1906 года издано было нынѣ дѣйствующее общинное положеніе [1]), которое кодифицировало многочисленные законы и новеллы, касавшіеся вопросовъ общиннаго управленія; изъ нововведеній этого положенія прежде всего надо указать на отмѣну пожизненности должности общиннаго старшины, а также на установленіе различія между селами и городами (большими и малыми общинами по терминологіи положенія) въ смыслѣ ихъ устройства [2]).

Въ Баденѣ движеніе 1848 года не повлекло за собою переустройства общиннаго управленія, однако же реакціонная волна начала пятидесятыхъ годовъ докатилась и до Великаго Герцогства; закономъ 25 апрѣля 1851 [3]) во всѣхъ общинахъ съ числомъ гражданъ свыше 80 человѣкъ введено было избраніе Grossausschussa (Bürgerausschuss въ Вюрт.) причемъ отмѣнено было прежнее дѣленіе на классы (1/6, 2/6, 3/6) и введена налоговая (прусскаго образца) трехклассная система, причемъ каждый классъ обязательно долженъ былъ имѣть въ своемъ составѣ не менѣе 1/20 части всего избирательнаго корпуса. Бургомистръ, общинные совѣтники и der kleine Ausschuss должны были быть избираемы большимъ Ausschuss'омъ, который замѣняетъ мѣсто общиннаго схода [4]).

Закономъ 14 мая 1870 г. возстановлены были старые порядки и общинные совѣты стали избираться всѣми гражданами непосредственно изъ своей среды. Малый Ausschuss былъ уничтоженъ; трехклассная система выборовъ въ боль-

---

[1]) Schmid, G. Zur Württembergischen Gemeinde- und Bezirksordnung vom 28 Juli 1906 (Annalen d. D. R. 1907, XII, стр. 889—911).

[2]) Göz, Verfassungsrevision und verwaltungsreform in Württemberg (Jahrbuch des öffentlichen Rechts I, 1907), стр. 277.

[3]) Gesetz betreffend die Abänderung verschiendenen Bestimmungen des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden 31/XII 1831, vom 25 April 1851.

[4]) Verhandlungen der zweiten Kammer der Ständeversammlung des Grossherzogthums Baden vom 44 Landtag 1909—1910, zweites Beilagenheft, Karlsruhe, 1910: Bericht der Kommission der zweiten Kammer für Justiz und Verwaltung betreffend des Entwurfs eines Gesetzes betreffend die Abänderung der Gemeinde- und der Städteordnung (Drucksache № 58a), стр. 827.

шой Ausschuss была преобразована на старыхъ началахъ ($^1/_6$, $^2/_6$ и $^3/_6$). Отпало утвержденіе бургомистра со стороны правительства и для цѣлаго ряда рѣшеній общиннаго совѣта уничтожена была необходимость утвержденія ихъ правительствомъ для ихъ исполненія [1]).

Законъ 14 мая 1870 г.—огромный шагъ впередъ по сравненію съ реакціоннымъ закономъ 1851 г.; онъ не только возстановляетъ старую систему распредѣленія избирателей по куріямъ, но и освобождаетъ общины отъ постояннаго вмѣшательства правительства.

Сперва, 24 іюня 1874 г., было реформировано городовое положеніе, а затѣмъ закономъ 22 іюня 1890 г., то, что было сдѣлано для городовъ, распространено было и на сельскія общины. Bürgerausschuss былъ сдѣланъ обязательнымъ для всѣхъ общинъ свыше 500 человѣкъ и ему было передано избраніе бургомистра и общиннаго совѣта, которые до сихъ поръ избирались непосредственно гражданами.

На ряду съ общинными гражданами избирательное активное и пассивное право было предоставлено всѣмъ имперскимъ подданнымъ, удовлетворяющимъ извѣстнымъ условіямъ по § 9a (проживаніе въ общинѣ, 24 года, самостоятельность, уплата общинныхъ налоговъ и прямыхъ государственныхъ налоговъ). Такимъ образомъ, старая Bürgergemeinde преобразовалась въ Einwonergemeinde и даже не для однихъ только баденскихъ подданныхъ.

Для выборовъ въ Bürgerausschuss установлена была трехклассная система со слѣдующимъ распредѣленіемъ избирателей: въ общинахъ съ населеніемъ свыше 4.000 жителей $^1/_{12}$, $^2/_{12}$, $^9/_{12}$; отъ 1.000 до 4.000 жит. $^1/_9$, $^2/_9$, $^6/_9$; отъ 500 до 1.000 жит. $^1/_6$, $^2/_6$, $^3/_6$. Благодаря установленію свободы передвиженія въ предѣлахъ герцогства и имперіи все больше и больше стали появляться въ общинахъ жители неграждане, которые платили налоги, но не участвовали въ выборахъ. Законъ 1874 исправилъ эту несправедливость [2]).

[1]) Тамъ же, стр. 828.

[2]) Тамъ же, стр. 829. См. также Walz. Das Staattrecht des Grossherzogthums Baden, Tüb., 1909, стр. 175.

Закономъ 11 Juli 1896 была смягчена трехклассная избирательная система въ смыслѣ увеличенія избирателей второго класса за счеть третьяго, а именно: въ общинахъ свыше 4.000 жит. 1/12, 3/12, 8/12; отъ 1.000 до 4.000—1/9, 3/9, 5/9. Кромѣ того общинамъ съ населеніемъ менѣе 1.000 предоставлено было право непосредственнаго избранія какъ бургомистра, такъ и общиннаго совѣта самими гражданами и облеченными избирательными правами жителями, а закономъ 27 Juli 1902 года это право было распространено и на всѣ общины съ населеніемъ до 2.000 человѣкъ [1]).

За первое десятилѣтіе XX вѣка изданы были три закона по вопросамъ общиннаго управленія. Первымъ изъ нихъ былъ Законъ 27 Іюля 1902 г., которымъ во всѣхъ общинахъ, даже и съ населеніемъ менѣе 2000 человѣкъ, введена была система непосредственнаго избранія гражданами членовъ общиннаго совѣта, а избраніе Bürgerausschuss'а сдѣлано было обязательнымъ для общинъ съ населеніемъ свыше 500 человѣкъ. Въ связи съ реформой въ области налоговой системы поставленъ былъ на очередь и пересмотръ общиннаго положенія и въ 1906 общинное положеніе и городовое положеніе были изданы новыми изданіями, при чемъ постановленія ихъ объ устройствѣ общинныхъ учрежденій измѣнены почти не были и законодательство 1906 года явилось лишь кодификаціей [2]) постановленій новеллъ, изданныхъ ранѣе; новостью законодательства 1906 года является введеніе постоянныхъ комиссій въ помощь общинному совѣту въ общинахъ съ населеніемъ свыше 2000 человѣкъ.

Несмотря на то, что послѣднее изданіе общиннаго положенія увидѣло свѣтъ въ 1906 году, черезъ 4 года издается опять уже новое общинное положеніе, такъ какъ законъ 26 Сентября 1910 года вноситъ существенныя измѣненія въ избирательную систему [3]) и вводитъ пропорціональное представительство для общинъ съ населеніемъ свыше 2000 чело-

---

[1]) Тамъ же, стр. 831.

[2]) См. Wielandt, Badisches Bürgerbuch, Bd. I, стр. 432.

[3]) Bericht u. s. w. стр. 834; Hertrich, Die Novelle der badischen Gemeinde- und Städteordnung vom 26 Sept. 1910 (Kommunale Rundschau. IV, стр. 149).

вѣкъ [1]); въ комиссіи поднимается также вопросъ о предоставленіи коммунальнаго избирательнаго права и женщинамъ [2]); однакоже закономъ 26 Сент. женщины были призваны лишь къ участію въ постоянныхъ комиссіяхъ въ помощь общинному совѣту [3]).

Новелла 26 Сентября 1910 года внесла, какъ мы только что видѣли, весьма существенныя измѣненія въ текстъ новаго (1906 г.) общиннаго положенія и потому 18 Октября 1910 г. издано было новое общинное положеніе [4]), которое съ тѣхъ поръ не претерпѣло уже никакихъ дальнѣйшихъ измѣненій.

Судьба общиннаго самоуправленія въ Гессенѣ и во вторую половину XIX вѣка, такъ же какъ и въ первую, чрезвычайно напоминаетъ исторію баденскаго законодательства.

Здѣсь, такъ же какъ и въ Баденѣ, движеніе 1848 года принесло съ собой лишь надежды на реформу, но не самую реформу, здѣсь, такъ же какъ и въ Баденѣ, реакціонное законодательство начала пятидесятыхъ годовъ надолго остановило развитіе общиннаго самоуправленія. Законъ 8 Января 1852 увеличилъ вліяніе болѣе обезпеченныхъ гражданъ общины на общинное самоуправленіе, введя въ избирательную систему принципъ имущественнаго ценза и дѣленіе избирателей на три класса по прусскому образцу [5]).

Законъ 3 Мая 1858 г. еще больше увеличилъ сумму вліянія, принадлежащую состоятельнымъ классамъ въ общинномъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 835 и сл.

[2]) E. Walz, Die Gesetzgebung des Grossherzogthums Baden in den Jahren 1909 und 1910 (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, т. V), 1911, стр. 519.

[3]) Тамъ же, стр. 735.

[4]) E. Walz, назв. соч. стр. 516 и сл.; о реформѣ 1910 г. см. Koeb, Die Aenderung der Badischen Gemeinde und Städteordnung (Komm. Praxis, 1910, стр. 225—228); Birkenmayer, Zur Gesetzentwurf über die Abänderung der G.O. im Grossh. Baden (Komm. pol. Blätt. 1910, стр. 65—71, стр. 108—112).

[5]) См. v. Calker. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen Tüb. 1913, стр. 115 и Wennesheimer, Die Zusammensetzung der Gemeindevertretung in den Stadt- und Landgemeinden des Grossh. Hessen. Darmstadt, 1910, стр. 51 и сл.

самоуправленія, предоставивъ наиболѣе высоко облагаемымъ избирателямъ право вступать въ составъ общиннаго совѣта безъ избранія въ силу закона [1]).

15 Іюня 1874 г. издано было новое общинное положеніе, которое въ значительной степени облегчило положеніе общинъ, дало имъ большую самостоятельность и систематизировало все предшествующее законодательство. Изъ новеллъ, изданныхъ въ измѣненіе нѣкоторыхъ статей этого положенія, больше всѣхъ заслуживаютъ вниманія законъ 15 Мая 1885 г. [2]) о реформѣ избирательнаго права и законъ 27 Іюня 1908 г., установившій платность должности старшины [3]). Новое общинное положеніе 8 Іюля 1911 въ общемъ воспроизводитъ постановленія закона 15 Іюня 1874 г. съ тѣми измѣненіями, которыя произведены были новеллами; цѣлый рядъ статей положенія 8 Іюля 1911 г. дословно повторяетъ текстъ статей стараго положенія [4]).

Судьба Эльзасъ-Лотарингіи временно связана съ судьбой Германской имперіи; присоединенная въ 1870 году, эта провинція сохранила французскій типъ общиннаго управленія, построенный на принципахъ французскаго законодательства. До 1870 года исторія общиннаго управленія Эльзаса и Лотарингіи это исторія французскаго коммунальнаго управленія и мы не будемъ на ней останавливаться [5]). Послѣ присоединенія первое время оставались въ дѣйствіи французскіе порядки системы централизаціи. Старшина назначаемый правительствомъ и общинный совѣтъ, хотя и избираемый на основѣ

---

[1]) Wennesheimer, назв. соч. 69 и сл.; Ahl. Die Geschichtliche Grundlagen der staatlichen Gemeindeaufsicht im Grossh. Hessen im 19 Jahrh. Mainz 1911, стр. 107.

[2]) Zeller, Hessisches Gesetzreform 15 Mai 1885 über die Wahlen zur Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen (Annalen des deutschen Reiches, 1887, стр. 89).

[3]) v. Calker, Zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Hessen in den Jahren 1906 bis 1909 (Jahrb. d. öffentl. Rechts, т. IV, 1910), стр. 437.

[4]) v. Calker, Das Staatsr. d. Grossh. Hessen, стр. 116; см. также Adelung, Reform der Gemeindeverwaltung in Hessen (Komm. Praxis, XI, стр. 961).

[5]) См. v. Reichlin, Die Gemeindegesetzgebung in Elsass-Lothringen, 1885, стр. 5 и сл.

всеобщаго избирательнаго права, были подчинены административной опекѣ Bezirkspräsident'а, заступившаго мѣсто французскаго префекта.

Позднѣйшее законодательство и въ частности дѣйствующее общинное положеніе 6 Іюля 1895 г. нѣсколько ослабили правительственную опеку, но система назначенія старшины правительствомъ осталась и до сего дня [1]).

Мы прослѣдили исторію развитія общиннаго самоуправленія въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи въ теченіе XIX вѣка и теперь можно намѣтить черты общія всѣмъ странамъ.

Въ начало XIX вѣка всѣ германскія государства вступаютъ подъ эгидой французскаго права и конструируютъ общинныя учрежденія на основѣ подчиненія мѣстныхъ учрежденій правительственной опекѣ, замѣняя вотчиннныя права помѣщика бдительнымъ контролемъ агентовъ правительства. Этимъ движеніемъ въ гораздо меньшей степени нежели западныя земли затронуты Пруссія и Саксонія, сохранившія и до сихъ поръ пережитки вотчинныхъ отношеній въ видѣ вотчинныхъ округовъ (Gutsbezirke).

Вслѣдъ за освобожденіемъ отъ французскаго ига и вмѣстѣ съ введеніемъ конституціонныхъ порядковъ на западѣ Германіи, а въ тридцатыхъ годахъ и въ Саксоніи проводится рядъ реформъ въ области общиннаго управленія, раскрѣпощающихъ общину, освобождающихъ ее отъ административной опеки правительства, предоставляющихъ ей болѣе широкую сферу компетенціи и организующихъ ея устройство на началахъ избранія распорядительныхъ, а въ большинствѣ государствъ и исполнительныхъ органовъ самой общиной.

Движеніе 1848 года принесло съ собой цѣлый рядъ проектовъ реформъ общиннаго строя въ смыслѣ большей его демократизаціи, при чемъ съ наибольшей яркостью стремленіе къ общинной реформѣ выразилось въ Пруссіи (общинное положеніе 1850 г.).

[1]) Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen, Tüb., 1914, стр. 149.

Однакоже во многихъ государствахъ дѣло ограничилось лишь выработкой проектовъ не получившихъ осуществленія, а тамъ, гдѣ, какъ въ Пруссіи, изданы были законы, закрѣплявшіе реорганизацію общиннаго самоуправленія, позднѣйшимъ законодательствомъ въ пятидесятыхъ годахъ были возстановлены старые порядки вотчиннаго типа.

Лишь съ конца шестидесятыхъ годовъ начинается обратное движеніе къ расширенію самостоятельности общинъ и законодательство послѣднихъ трехъ десятилѣтій XIX вѣка и начала XX вѣка во всѣхъ государствахъ расширяетъ компетенцію общины, освобождаетъ ее отъ подчиненія помѣщикамъ, расширяетъ кругъ лицъ обладающихъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ, ставитъ исполнительные органы въ болѣе тѣсную связь съ общиной и ея представительствомъ, отмѣняя пожизненность должности старшины и право назначенія его помѣщикомъ или государствомъ.

Это движеніе къ постепенному расширенію правъ общины на самоуправленіе въ особенности усиливается въ западныхъ государствахъ въ XX вѣкѣ; здѣсь издаются новыя общинныя положенія (въ Вюрттембергѣ въ 1906 году, въ Баденѣ въ 1906 и 1910, въ Гессенѣ въ 1911), въ которыхъ систематизируются всѣ многочисленныя новеллы, изданныя за послѣднія десятилѣтія.

* * *

Община занимаетъ самую низшую ступень въ лѣстницѣ административныхъ учрежденій многочисленныхъ германскихъ государствъ, выше нея стоятъ уѣздныя, окружныя и провинціальныя учрежденія, осуществляющія по отношенію къ общинѣ надзоръ за ея дѣятельностью, поэтому необходимо дать схему всего устройства мѣстнаго управленія въ главнѣйшихъ государствахъ Германской Имперіи.

Община повсюду это самая мелкая единица мѣстнаго земскаго управленія, слѣдующимъ территоріальнымъ дѣленіемъ является уѣздъ, но въ Пруссіи между уѣздомъ (Kreis) и общиной имѣется еще **Amtsbezirk**, во главѣ котораго стоитъ **Amtsvorsteher**, назначаемый правительствомъ; ему принадлежитъ завѣдываніе полиціей въ предѣлахъ **Amtsbezirk'а** и надзоръ за

дѣятельностью общиннаго старшины; совѣщательнымъ при немъ органомъ служитъ Amtsausschuss, состоящій изъ общинныхъ старшинъ и вотчинныхъ старшинъ Amtsbezirk'a.

Устройство уѣзднаго управленія неоднородно въ различныхъ государствахъ; схема уѣзднаго управленія представляется въ слѣдующемъ видѣ:

| | Органы бюрократическіе. | Органы самоуправленія. |
|---|---|---|
| Пруссія, Kreis. | Landrat (уѣздный начальникъ) назначаемый королемъ. | Kreistag (уѣздн. собраніе). Kreisausschsus (уѣздный комитетъ) Kreiskomissionen (уѣздныя комиссіи). |
| Баварія, Distrikt. | Bezirksamtmann (уѣздн. начальникъ). Bezirksamt (уѣздное правленіе). | Distriktrat (уѣздное собраніе). Distriktausschuss (уѣздный комитетъ). |
| Саксонія, Amtshauptmannschaft. | Amtshauptmann (уѣздн. начальникъ); | Bezirksversammlung (уѣздное собраніе). Bezirksausschuss (уѣздный комитетъ). |
| Вюрттембергъ, Oberamt. | Oberamtmann (уѣздн. начальникъ). | Amtsversammlung (уѣздное собраніе). Amtsausschuss (уѣздный комитетъ). |
| Баденъ. Bezirk. | Bezirksamtmann (уѣздн. начальникъ). Bezirksrat (уѣздный совѣтъ), назначаемый Мин. Вн. Дѣлъ. | |
| Гессенъ. Kreis. | Kreisrat (уѣздный начальникъ). | Kreistag (уѣздное собраніе). Kreisausschuss (уѣздн. комитетъ). |
| Эльзасъ. Kreis. | Kreisdirektor (уѣздн. начальникъ). | Kreistag (уѣздное собраніе). |

Одна лишь должность въ составѣ уѣзднаго управленія имѣется во всѣхъ германскихъ государствахъ—это уѣздный начальникъ. Онъ, какъ мы только что видѣли, носитъ самыя разнообразныя наименованія, но повсюду является главой и руководителемъ всей администраціи уѣзда въ качествѣ непосредственнаго начальника правительственныхъ должностныхъ лицъ и органа надзора за дѣятельностью уѣзднаго самоуправленія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ наряду съ уѣзднымъ начальникомъ имѣются также и коллегіальныя бюрократическія учрежденія—уѣздные совѣты.

Органы уѣзднаго самоуправленія имѣются повсюду, за исключеніемъ Бадена. Уѣздное собраніе, избираемое различными группами избирателей, является распорядительнымъ органомъ, а уѣздный комитетъ, избираемый собраніемъ, завѣдуетъ исполненіемъ рѣшеній собранія и есть органъ активной администраціи, но наряду съ этимъ въ нѣкоторыхъ государствахъ уѣздный комитетъ привлекается также къ участію въ надзорѣ за дѣятельность общиннаго управленія.

Въ Пруссіи между уѣздными и провинціальными учрежденіями имѣются еще учрежденія окружныя, являющіяся организаціей бюрократическаго типа лишь съ привлеченіемъ представителей мѣстнаго населенія. Во главѣ округа (Regierungsbezirk) стоятъ Regierungspräsident и Bezirksregierung, назнаемые королемъ; первый единоличный органъ стоящій во главѣ управленія округомъ, второй органъ коллегіальный, распредѣленный обыкновенно на два отдѣленія. На Regierungspräsident'ѣ и на Bezirksregierung лежитъ завѣдываніе администраціей округа, а органомъ надзора за дѣятельностью уѣзднаго самоуправленія и второй инстанціей по надзору за общиннымъ самоуправленіемъ служитъ Bezirksausschuss, состоящій отъ шести членовъ, изъ нихъ четверо избираются провинціальнымъ комитетомъ, а двое назначаются королемъ.

Высшимъ административнымъ дѣленіемъ является провинція; схема провинціальныхъ учрежденій представляется въ слѣдующемъ видѣ:

| | Органы бюрократическіе. | Органы самоуправленія. |
|---|---|---|
| Пруссія, Provinz. | Oberpräsident (оберъ - президентъ). Provinzialrat (провинціальный совѣтъ: 1 членъ по назначенію, 6 по избранію провинціал. комитетомъ). | Provinzialtag (провинц. собраніе). Provinzialausschuss (провинц. комитетъ). Landesdirektor (земскій директоръ, изираемый провинц. собраніемъ). |
| Баварія, Kreis. | Kreisregierung (провинціальное правленіе), всѣ члены по назначенію. | Landrat (провинц. собраніе). Landratsausschuss (провинц. комитетъ). |
| Саксонія, Kreishauptmannschaft. | Kreishauptmann (оберъ - президентъ). Kreisausschuss (провинціальн. комитетъ, состоящій изъ представителей уѣздовъ и городовъ). | |
| Вюрттембергъ, Kreis. | Kreisregierung (провинціальное правленіе). | |
| Баденъ, Kreis. | Kreishauptmann (оберъ - президентъ). | Kreisversammlung (провинц. собраніе). Kreisausschuss(провинц. комитетъ). |
| Гессенъ, Provinz. | Provinzialdirektor (оберъ - президентъ). | Provinzialtag (провинц. собраніе). Provinzialausschuss (провинц. комитетъ). |
| Эльзасъ, Bezirk. | Bezirksprësident (б. франц. префектъ). Bezirksrat (б. совѣтъ префектуры). | Bezirkstag (б. генеральный совѣтъ). |

Провинціальныя учрежденія отличаются еще большимъ разнообразіемъ названій и еще большимъ количествомъ должностныхъ лицъ и учрежденій, нежели уѣздная административная организація. Прежде всего органовъ провинціальнаго самоуправленія вовсе не имѣется въ Саксоніи и Вюртембергѣ. Эти два королевства обладаютъ лишь провинціальными учрежденіями бюрократическаго типа. Зато начальникъ провинціи—оберъ-президентъ есть почти во всѣхъ государствахъ и ему въ его работѣ помогаютъ коллегіальныя бюрократическія учрежденія. Во многихъ государствахъ наряду съ правительственной администраціей имѣются и органы провинціальнаго самоуправленія: избираемыя группами избирателей и уѣздными собраніями провинціальныя собранія и избираемые собраніями исполнительные органы — комитеты. Въ Пруссіи организація провинціальнаго управленія носитъ довольно своеобразный характеръ: совѣщательные органы при оберъ-президентѣ составляются изъ лицъ выбранныхъ провинціальнымъ комитетомъ и провинціальный ландтагъ помимо комитета имѣетъ еще и единоличный исполнительный органъ—выборнаго Landesdirektor'а.

Мы познакомили читателя съ судьбами общинныхъ учрежденій германскихъ государствъ въ теченіе XIX и начала XX вѣка, дали краткую схему устройства мѣстнаго управленія главныхъ государствъ Германской Имперіи и теперь переходимъ къ основной части нашей работы—описанію современнаго устройства общиннаго управленія.

Глава вторая.

## Сельская община и ея территоріальные предѣлы.

### I.

Сельская община во всѣхъ государствахъ Германской Имперіи — самая мелкая единица земскаго управленія. Основнымъ фундаментомъ всего мѣстнаго строя многочисленныхъ германскихъ государствъ является самоуправляющаяся [1]) сельская община, обладающая избранными мѣстнымъ населеніемъ распорядительными и исполнительными органами и осуществляющая, болѣе или менѣе самостоятельно, подъ надзоромъ и при содѣйствіи государственной власти, тѣ права и полномочія въ сферѣ управленія мѣстностью, которыя ввѣрены общинѣ государствомъ.

Отличительнѣйшею особенностью строя мѣстнаго управленія главнѣйшихъ германскихъ государствъ является, какъ извѣстно, смѣшанный составъ органовъ мѣстнаго управленія, объединеніе въ одномъ и томъ же коллегіальномъ органѣ

---

[1]) Правда, въ Эльзасѣ общинное управленіе организовано нѣсколько своеобразно и не можетъ быть названо настоящимъ самоуправленіемъ, такъ какъ исполнительные органы въ Эльзасъ-лотарингской сельской общинѣ не избираются общинными представительными учрежденіями, а назначаются правительственной властью, однакоже распорядительные органы сельской общины и здѣсь избираются всѣми жителями общины и являются органами самоуправляющихся территоріальныхъ общинныхъ союзовъ (см. Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen vom 6 Juli 1895. §§ 10 и 11, а также E. Bruck, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen, I Band, Strassburg, 1908, стр. 267 и 268; Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen, Tüb., 1914, стр. 154).

администраціи лицъ избранныхъ мѣстнымъ населеніемъ (такъ наз. Laienelement) и лицъ назначенныхъ правительственной властью [1]). Но эта система смѣшенія характерна лишь для уѣзднаго и провинціальнаго управленія, управленіе же общинное ввѣрено исключительно общиннымъ представительнымъ собраніямъ и избраннымъ ими исполнительнымъ органамъ, слѣдовательно, все дѣло мѣстнаго управленія въ общинахъ передается въ Германіи органамъ общиннаго самоуправленія, безъ привлеченія какихъ-либо правительственныхъ чиновниковъ къ непосредственному участію въ дѣлѣ управленія общиной.

Надо сказать, что не только въ организаціи общинныхъ учрежденій полнѣе проведена идея самоуправленія, нежели въ устройствѣ уѣздныхъ и провинціальныхъ учрежденій, но что и сфера компетенціи органовъ общиннаго самоуправленія шире, нежели уѣзднаго и провинціальнаго [2]). Такимъ образомъ наиболѣе полнымъ осуществленіемъ идеи самоуправленія является въ Германіи именно общинное самоуправленіе въ гораздо большей степени, нежели самоуправленіе болѣе крупныхъ территоріальныхъ союзовъ.

Изслѣдователь германскаго мѣстнаго управленія прежде всего встрѣчается съ весьма значительнымъ количествомъ законодательныхъ актовъ, регламентирующихъ устройство мѣстныхъ учрежденій; помимо того, что, конечно, каждое государство имѣетъ свои общинныя положенія (Gemeindeordnungen, Landgemeindeordnungen) и уѣздныя и провинціальныя (Kreisordnungnen, Provinzialordnungen) положенія [3]), помимо того, что въ цѣломъ рядѣ государствъ имѣются особыя городовыя

[1]) Для Пруссіи прекрасную характеристику этой системы даетъ Preuss въ своей работѣ Zur preussischen Verwaltungsreform, Berlin, 1910, стр. 53—58; см. также мою Децентрализація и самоуправленіе, Спб., 1913, стр. 19—20.

[2]) Объ этомъ см. въ особенности M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht Auf der Grundlage der 2 Auflage neu bearbeitet von Grassmann und Piloty, Tüb., 1913, стр. 505 и 506.

[3]) Провинціальныя, конечно, лишь въ тѣхъ государствахъ, гдѣ имѣется дѣленіе на провинціи.

положенія и сельскія общинныя положенія (Städteordnungen и Landgemeindeordnungen), еще въ Пруссіи и Баваріи существуетъ особое партикулярное, провинціальное законодательство: въ отдѣльныхъ провинціяхъ Пруссіи и въ баварскомъ Пфальцѣ мѣстное управленіе регламентируется особыми актами.

Если мы остановимся прежде всего на вопросѣ о томъ, какія изъ германскихъ государствъ признаютъ необходимость особой законодательной регламентаціи для городского и для общиннаго самоуправленія, то мы увидимъ, что къ числу этихъ государствъ относятся восточныя государства, а именно Пруссія и Саксонія и кромѣ того Баварія и великія герцогства Баденское и Гессенское; напротивъ того, въ Вюртембергѣ и Эльзасъ-Лотарингіи, а также въ Рейнской провинціи Пруссіи и города и сельскія общины обладаютъ единообразно построенными органами самоуправленія; въ этихъ мѣстностяхъ, расположенныхъ по западной границѣ Имперіи, до сихъ поръ сохраняются еще французскіе порядки, проникшіе въ западную Германію въ началѣ XIX вѣка вмѣстѣ съ Наполеоновской побѣдоносной арміей. Для исконныхъ германскихъ представленій чрезвычайно характерно противоположеніе города деревнѣ и наличность особаго законодательства для городовъ и сельскихъ мѣстностей. Поэтому въ тѣхъ государствахъ, гдѣ вліяніе французскаго законодательства не оказалось сильнымъ и длительнымъ, имѣются особыя городовыя и общинныя положенія; наоборотъ, въ мѣстностяхъ, долгое время находившихся подъ французскимъ владычествомъ или вліяніемъ, введены единыя общинныя положенія, распространявшія свое дѣйствіе какъ на города, такъ и на сельскія общины [1]).

---

[1]) Для Пруссіи см. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig, 1897, стр. 17; для Баваріи см. Seydel-Grassmann-Piloty, Bayer. Staatr., стр. 578, а также Бав. G. O. ст. 8 и Пф. G. O. ст. 8, а въ особенности Пфальцскій Städteverfassungsgesetz von 15 August 1908, и Min. Bekanntmachung vom 18 August 1908, въ силу этого закона на баварскій Пфальцъ распространены порядки, господствовавшіе до того времени только въ правобережной Баваріи, послѣ закона 15 Aug. 1908 въ обѣихъ частяхъ королевства Баваріи устройство органовъ самоуправленія городского и сельско-общиннаго различно,

Въ этой работѣ мы будемъ изучать только организацію сельскихъ общинъ въ главнѣйшихъ государствахъ Германской Имперіи, поэтому всѣ особенности городского самоуправленія останутся внѣ нашего поля зрѣнія и мы должны

---

несмотря на то, что особыхъ отдѣльныхъ городскихъ положеній и не существуетъ въ Баваріи, но въ обоихъ общинныхъ положеніяхъ Баваріи, дѣйствіе которыхъ распространяется равномѣрно и на города и на сельскія общины, имѣются особые отдѣлы, касающіеся устройства городского самоуправленія, которое отлично отъ сельскаго, хотя и регламентировано въ одномъ и томъ же общинномъ положеніи; до закона 15 Aug. 1908 г. въ баварскомъ Пфальцѣ существовала французская система единообразной организаціи самоуправленія въ городахъ и сельскихъ общинахъ, но съ изданіемъ этого закона и въ этой баварской провинціи, лежащей по лѣвую сторону Рейна, возстановлены старые исконные нѣмецкіе порядки различнаго, неодинаковаго устройства городского и сельскообщественнаго самоуправленія; характерной особенностью баварскаго законодательства является сохраненіе какъ для правобережной Баваріи, такъ и для Пфальца внѣшняго единства регламентаціи городского и сельскообщественнаго самоуправленія, такъ какъ здѣсь до сихъ поръ еще не издано особыхъ городовыхъ положеній и вся коммунальная жизнь какъ городская такъ и сельская регламентирована только однимъ для правобережной Баваріи и однимъ для Пфальца общинными положеніями, но въ то же самое время при сохраненіи внѣшняго единства регламентаціи въ самый текстъ обоихъ общинныхъ положеній введенъ цѣлый рядъ статей, гласящихъ объ особыхъ городскихъ учрежденіяхъ, неизвѣстныхъ въ сельскихъ общинахъ; такимъ образомъ въ Баваріи, при внѣшнемъ сохраненіи французской системы единаго общиннаго уложенія, по существу дѣла возстановлена старая германская система различнаго устройства городскихъ и сельскообщественныхъ учрежденій; для Саксоніи см. Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tub., 1909, стр. 279, а также § 1 Städteordnung и § 1 Сакс. RLGO; для Вюрттемберга K. Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tüb., 1908, стр. 279, а также Вюртт. G. O. ст 7 для Бадена см. § 1 какъ St. O., такъ и G. O.; если въ Баваріи, несмотря на внѣшнюю видимость единообразія устройства городского и сельскообщественнаго самоуправленія подъ эгидой общиннаго положенія, мы находимъ серьезныя отличія въ устройствѣ городскихъ и сельскообщественныхъ учрежденій, то въ Баденѣ, напротивъ, несмотря на то что существуютъ особыя городовое и общинное положенія, самая организація распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ самоуправляющихся общинъ, какъ городскихъ, такъ и сельскихъ чрезвычайно сходна и между городами и сельскими общинами не имѣется сущест-

будемъ остановить вниманіе лишь на изученіи сельскаго низшаго самоуправленія, германской мелкой земской единицы. Однакоже даже и для выполненія этой весьма узкой сравнительно задачи придется имѣть дѣло съ весьма значительнымъ матеріаломъ: выше было уже указано на то, что въ Пруссіи и Баваріи имѣется не по одному общинному положенію, а болѣе, а именно въ Пруссіи—семь, а въ Баваріи—два. Такая необычайная дробность законодательства объясняется исторически: и многочисленныя провинціи Пруссіи и баварскій Пфальцъ, отдѣленный отъ территоріи остальной Баваріи Вюрттембергомъ, Баденомъ и Гессеномъ, не являются исконными землями коронъ Гогенцоллерновъ и Виттельсбаховъ, всѣ эти провинціи были ранѣе самостоятельными княжествами и лишь постепенно были присоединены къ основному ядру государства; однакоже старинное законодательство, касавшееся вопросовъ мѣстнаго управленія и главнымъ образомъ самоуправленія общиннаго, было оставлено въ силѣ и такимъ образомъ наличность семи особыхъ общинныхъ положеній въ Пруссіи свидѣтельствуетъ о томъ, что цѣлый рядъ теперешнихъ прусскихъ провинцій былъ прежде группой самостоятельныхъ государствъ [1]).

венной разницы; для Гессена см. von Calker, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen, Tüb., 1913, стр. 121, а также Гесс. St. O. ст. 3, LGO ст. 5, оба 8 Juli 1911; для Эльзаса см. Bruck, назв. соч. I, стр. 248 и сл., см. также Эльз. G. O. § 78; для Рейнской провинціи G. O. § 1, Kr. O. § 21, I, а также O. V. G. E. XIX, 130.

[1]) Въ Пруссіи находятся сейчасъ въ дѣйствіи слѣдующія семь общинныхъ уложеній: 1) Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3 Juli 1891 (G. S. 233), 2) Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein vom 4 Juli 1892 (G. S. 147), 3) Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4 Juli 1897 (G. S. 301), 4) Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23 Juli 1845 (G. S. 523), 5) Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19 März 1856 (G. S. 265), 6) Hannoversches Gesetz, die Landgemeinden betreffend, vom 28 April 1859 (G. S. 393), а также Bekanntmachung des Königlichen Ministeriums des Innern die Regelung der Verhältnisse der Landgemeinden betreffend vom 28 April 1859 (G. S. 409), 7) Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2 Juli 1900 (G. S. 189). Въ Баваріи имѣются два общинныхъ уложенія: 1) Gemeindeordnung für die Landestheile

## II.

Территорію сельской общины составляетъ самое селеніе (или нѣсколько селеній въ томъ случаѣ, если въ предѣлахъ общины расположено нѣсколько населенныхъ пунктовъ) вмѣстѣ съ принадлежащими къ нему (къ нимъ) полями, лугами, пастбищами, лѣсами и водами. Земельные участки, находящіеся во владѣніи частныхъ лицъ, также составляютъ часть территоріи общины въ томъ случаѣ, если они не выдѣлены изъ ея состава и не имѣютъ самостоятельнаго административнаго бытія въ видѣ ли вотчинныхъ округовъ (Gutsbezirke) Пруссіи и Саксоніи или, такъ называемыхъ, selbständige Gemarkungen юго-западныхъ государствъ. Вопросъ о томъ, къ какой общинѣ относится данное владѣніе, не принадлежащее къ вотчинному округу или къ Gemarkung, въ то время когда производилось разграниченіе общинныхъ территорій при изданіи соотвѣтствующихъ общинныхъ уложеній, разрѣшался на основаніи существовавшихъ въ то время отношеній и каждое частное владѣніе включено было въ составъ территоріи той общины, къ которой оно принадлежало въ силу давности или обычая [1]). Само собой разумѣется, что разъ установленное разграниченіе неоднократно для отдѣльныхъ общинъ измѣнялось въ указанномъ въ законѣ порядкѣ и отдѣльныя частныя владѣнія переходили отъ одной общины къ другой.

Община (или вотчинный округъ и самостоятельная Gemarkung) является низшимъ территоріальнымъ дѣленіемъ во всѣхъ государствахъ Германской Имперіи и въ Эльзасъ-Лотарингіи и представляетъ изъ себя основную первоначальную и самую мелкую земскую единицу, такъ какъ каждое земельное владѣніе должно обязательно принадлежать къ какой-либо общинѣ

---

diesseits des Rheins vom 29 April 1869 и 2) Gemeindeordnung für die Pfalz vom 29 April 1869.

[1]) LGO и GO: Вост., Ш.-Г., Вестф. Г.-Н., Гог. § 2, I; Вост. и Ш.-Г. § 51, II; Рейнск. § 3 и ст. 14, III закона 15 мая 1856; Ганн. Min Bek. § 18; G. O. § 22, II; Гог. § 22, II; Бав. и Пф. ст. 2 и 3; Сакс. § 4, Вюртт. ст. I и Vollz. V. § 81; Гесс. ст. 6, Э., § 1, см. также для Пруссіи O. V. G. E., XXXIX, стр. 106.

(или вотчинному округу и самостоятельной Gemarkung). Въ Вюрттембергѣ объ этомъ говорится даже въ самомъ текстѣ конституціи [1]).

Споры относительно границъ между общинами разрѣшаются въ административно-судебномъ порядкѣ [2]). Разъ установленныя въ законномъ порядкѣ границы общинъ въ случаѣ необходимости могутъ быть измѣняемы или же отдѣльныя общины могутъ быть цѣликомъ присоединяемы къ другимъ общинамъ, или же распредѣляемы по частямъ между нѣсколькими сосѣдними общинами. Постановленія по этому вопросу общинныхъ положеній различныхъ государствъ и даже отдѣльныхъ провинцій Пруссіи весьма несходны; по общему правилу для измѣненія территоріальнаго очертанія сельской общины необходимо участіе двухъ факторовъ: согласія властей надзора и согласія органовъ заинтересованныхъ въ томъ сельскихъ общинъ.

Но однакоже изъ этого общаго правила существуютъ и исключенія. Такъ, напримѣръ, въ Рейнской провинціи прусскаго королевства всякое измѣненіе границъ сельской общины можетъ быть произведено лишь въ силу королевскаго распо-

---

[1]) § 62; въ нѣкоторыхъ государствахъ имѣются, правда, и болѣе мелкія подраздѣленія общинъ, но они не имѣютъ самостоятельнаго значенія и находятся въ зависимости отъ сельскихъ общинъ, въ составъ которыхъ они входятъ.

[2]) Въ Пруссіи ихъ разрѣшаетъ уѣздный комитетъ на основаніи § 26 Z. G.; въ Баваріи первая инстанція уѣздный комитетъ, вторая—высшій административный судъ (G. O. Бав. и Пф. ст. 7; зак. 7 августа 1878, ст. 8, пунктъ 25 и ст. 9, I).

Въ Эльзасѣ жалоба подается бургомистромъ общины ближайшему органу надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія, а имъ уже передается въ Bezirksrat; въ томъ случаѣ, если спорящія общины находятся въ разныхъ уѣздахъ, то споръ разрѣшается Bezirksrat'омъ третьяго уѣзда. Рѣшеніе Bezirksrat'а можетъ быть обжаловано въ императорскій совѣтъ. Такимъ образомъ въ Эльзасѣ, въ противоположность Пруссіи и Баваріи, право жалобы принадлежитъ не каждому потерпѣвшему, а только бургомистру заинтересованной общины. Въ остальныхъ государствахъ порядокъ разрѣшенія споровъ аналогиченъ прусскому и баварскому. См. также Гесс. LGO § 7, II.

ряженія [1]). Однакоже и въ этой провинціи въ томъ случаѣ, если дѣло идетъ о присоединеніи къ какой-либо общинѣ участка земли не входившаго до сихъ поръ въ составъ другой сельской общины (напримѣръ, присоединеніе къ сельской общинѣ вотчиннаго округа), вопросъ разрѣшается уѣзднымъ комитетомъ [2]). Въ другой прусской провинціи — Ганноверѣ — также не испрашивается согласіе общинныхъ учрежденій при измѣненіи очертаній территоріи общинъ, а дѣло рѣшается уѣзднымъ комитетомъ, а въ томъ случаѣ, если предстоитъ соединеніе одной цѣлой общины съ другой общиной вопросъ разрѣшается оберъ-президентомъ (губернаторомъ провинціи) [3]).

Въ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи и во всѣхъ другихъ государствахъ Германской Имперіи (за исключеніемъ Бадена) [4]) при территоріальныхъ измѣненіяхъ испрашивается согласіе общинныхъ учрежденій.

Такъ, въ семи восточныхъ прусскихъ провинціяхъ, въ Вестфаліи, Шлезвигъ-Голштейнѣ, Гессенъ-Нассау примѣняется слѣдующій довольно сложный порядокъ [5]).

А. Тѣ земельные участки, которые до времени возникновенія предположенія о присоединеніи ихъ къ какой-либо общинѣ не входили въ составъ другой общины или вотчиннаго округа, могутъ быть просто присоединяемы къ общинѣ или къ вотчинному округу рѣшеніемъ уѣзднаго комитета, но лишь послѣ того, какъ на такое присоединеніе будетъ выражено согласіе со стороны участвующихъ въ дѣлѣ учрежденій и

---

[1]) Рейнск. G. O. §§ 4 и 6.

[2]) Присоединеніе такого не входящаго въ составъ ни одной сельской общины участка случай чрезвычайно рѣдкій въ Рейнской провинціи и потому по общему правилу здѣсь измѣненіе границъ общинъ производится лишь въ силу королевскаго распоряженія. Рейнск. G. O. §§ 2 и 4.

[3]) Min. Bek. z. L. G. O. пров. Ганн. § 18.

[4]) См. ниже стр. 134.

[5]) См. H. Koch, Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung, Tüb., 1909, стр. 35—40; также Dittmar, Das Recht der Eingemeindung in Preussen, Rostok, 1909, стр. 3 и сл.

лицъ [1]), т. е. собственниковъ свободныхъ отъ принадлежности къ какой-либо общинѣ участковъ и общинныхъ учрежденій или владѣльца вотчиннаго округа, къ которымъ присоединяется участокъ [2]).

В. Цѣлая сельская община или вотчинный округъ могутъ слиться въ одно административное цѣлое съ другой общиной или вотчиннымъ округомъ по взаимному согласію, выраженному общинными учрежденіями или владѣльцами имѣній, составляющихъ самостоятельный вотчинный округъ; однакоже для того, чтобы стремленіе слиться въ одну административную единицу дѣйствительно осуществилось, необходимо еще согласіе уѣзднаго комитета и утвержденіе объединенія королемъ [3]).

[1]) Въ прежнее время такихъ не принадлежащихъ ни къ общинѣ, ни къ вотчинному округу участковъ земли было довольно много, но потомъ они были всѣ распредѣлены между общинами и вотчинными округами (подробнѣе объ этомъ см. Shön, стр. 163, прим. 9). Все же, когда въ началѣ девяностыхъ годовъ подготовлялось введеніе общиннаго самоуправленія въ восточной Пруссіи, то оказалось, что большое количество земель, которыя принадлежали къ вотчиннымъ округамъ, потерявшимъ свое самостоятельное положеніе въ силу рѣшенія Верховнаго Административнаго Суда, осталось внѣ границъ общинъ и вотчинныхъ округовъ. Въ виду этого въ общинныя уложенія, изданныя въ девяностыхъ годахъ, и внесено было постановленіе о порядкѣ присоединенія такихъ участковъ къ общинамъ или къ вотчиннымъ округамъ (LGO Вост. и Ш.-Г. § 2 п. 1 и Вестф. § 6, I). Одновременно съ изданіемъ новыхъ общинныхъ уложеній ландратамъ рекомендовалось озаботиться о томъ, чтобы эти свободныя земли были присоединены къ какой-либо общинѣ или вотчинному округу (Anweisung къ LGO вост и Ш.-Г. II, 1). См. также Stephan, Rechtsfolgen der Veränderung von Gemeindegrenzen (Verwaltungs-Archiv, XI, Hefte 2 und 3): Assmann, Die Eingemeindung und ihre Wirkungen (Kommunale Rundschau, 1909, стр. 233). Linz. Die Grundsätze der Eingemeindungen (Kommunalpolitische Blätter, 1910, стр. 104 и 133).

[2]) Genzmer. Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie, 3 Auflage. Berlin, 1908, стр. 7, прим. 10.

[3]) LGO Вост., Ш.-Г., Г.-Н., Гог. § 2, п. 3; Вестф. § 6, II; см. также Stier-Somlo. Hat ein Bürgermeister die Verpflichtung eine Beamtenstellung zu übernehmen? стр. 4 и сл.

Если же согласія на объединеніе не устанавливается и одна изъ сторонъ не соглашается на сліяніе съ другой, то въ восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ примѣняются два способа для разрѣшенія конфликта: 1) или община распускается для того, чтобы потомъ земельные участки, оказавшіеся внѣ границъ административныхъ дѣленій, могли быть присоединены къ выразившей свое согласіе на присоединеніе общинѣ на основаніи правилъ, о которыхъ мы говорили выше въ пунктѣ А; роспускъ производится королевской властью и основывается на томъ предположеніи, что данная община или вотчинный округъ оказались не въ состояніи исполнить соотвѣтствующимъ образомъ свои публичноправовыя обязанности [1]). 2) Или же вопросъ рѣшается уѣзднымъ комитетомъ въ томъ случаѣ, если положительнаго его разрѣшенія требуетъ наличность серьезнаго общественнаго интереса. Совершенно опредѣленныя постановленія обоихъ общинныхъ положеній [2]) не оставляютъ почвы для злоупотребленій со стороны уѣзднаго комитета при установленіи наличности нарушенія общественнаго интереса. Требованія общественнаго интереса на основаніи пункта 5 параграфа 2 могутъ почитаться нарушенными лишь въ слѣдующихъ трехъ случаяхъ:

a) если община или вотчинный округъ, не желающіе присоединиться къ другой общинѣ или вотчинному округу, въ теченіе продолжительнаго времени дѣйствительно не исполняли своихъ обязанностей, возложенныхъ на нихъ закономъ и закономѣрными требованіями государства, провинціи и уѣзда;

b) если вотчинный округъ потеряетъ свою самостоятельность и единство изъ-за продажи отдѣльныхъ частей имѣнія въ чужія руки или устройства самостоятельныхъ колоній въ его предѣлахъ и въ виду такого раздробленія единаго округа окажется необходимымъ или превратить его въ сельскую

---

[1]) LGO Вост., Ш.-Г., Г.-Н. и Гог. § 2, п. 5.

[2]) Въ Вестфаліи въ случаѣ отсутствія добровольнаго согласія только такой порядокъ и существуетъ, тамъ не содержится въ LGO указаній подобныхъ разбираемымъ ниже подъ цифрой 2 (§ 189, Teil II, Titel 6 des Allgemeines Landrechts).

общину или присоединить къ одной или нѣсколькимъ общинамъ;

c) если черезчуръ большая раздробленность нѣкоторой части территоріи уѣзда между многочисленными и мелкими по своимъ территоріальнымъ размѣрамъ общинами и вотчинными округами наноситъ очевидный ущербъ успѣшному теченію дѣла мѣстнаго управленія и въ то же время въ этой мѣстности немыслимо учрежденіе Zweckverband'a (союза общинъ).

Это рѣшеніе окружного комитета можетъ быть обжаловано какъ общинными учрежденіями, такъ и владѣльцами имѣній, интересы которыхъ будутъ затронуты присоединеніемъ ихъ общины или вотчиннаго округа къ другой общинѣ или вотчинному округу, а также и предсѣдателемъ уѣзднаго комитета, въ окружной комитетъ (Bezirksausschuss) [1]), на рѣшеніе окружного комитета общинными учрежденіями и владѣльцами имѣній, а также и предсѣдателемъ окружного комитета можетъ быть подана жалоба въ провинціальный совѣтъ, а на рѣшеніе провинціальнаго совѣта уже однимъ только оберъ-президентомъ провинціи въ министерство (Staatsministerium) въ томъ случаѣ, если окажутся нарушенными общественные интересы [2]).

C. Отдѣленіе части территоріи отъ сельской общины или вотчиннаго округа и присоединеніе этой отдѣленной части къ другой общинѣ или вотчинному округу можетъ произойти въ томъ случаѣ, если имѣется налицо согласіе общинныхъ учрежденій, владѣльцевъ самостоятельныхъ вотчинныхъ округовъ и кромѣ того собственниковъ тѣхъ земельныхъ участковъ, которые входятъ въ составъ присоединяемой территоріи; кромѣ согласія всѣхъ этихъ заинтересованныхъ лицъ, необходимо еще соотвѣтствующее постановленіе уѣзднаго комитета.

Въ томъ случаѣ, если эти заинтересованныя лица не придутъ къ соглашенію по вопросу объ отдѣленіи части территоріи

---

[1]) § 123 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung. vom 30 Juli, 1883.

[2]) Также § 123 того же закона.

общины, то въ восточныхъ провинціяхъ въ Шлезвигъ-Голштейнѣ и Гогенцоллернѣ уѣздный комитетъ можетъ все же рѣшить вопросъ положительно лишь въ томъ только случаѣ, если того требуетъ общественный интересъ, при чемъ наличность существованія общественнаго интереса можетъ быть констатирована уѣзднымъ комитетомъ лишь при указанныхъ выше подъ литерами *a*, *b* и *c* условіяхъ [1]). Противъ рѣшенія уѣзднаго комитета — внѣ зависимости отъ того было достигнуто соглашеніе заинтересованныхъ лицъ или нѣтъ — можетъ быть подаваема жалоба также въ установленномъ § 123 L. V. G. порядкѣ.

Въ Вестфаліи, при наличности протеста со стороны заинтересованныхъ лицъ и учрежденій противъ измѣненія границъ, отдѣленіе части территоріи общины или вотчиннаго округа и присоединеніе къ другой общинѣ или округу можетъ быть произведено только королевскимъ распоряженіемъ при необходимомъ условіи соблюденія требованій общественнаго интереса [2]); передъ принятіемъ окончательнаго рѣшенія должны быть выслушаны какъ заинтересованныя лица, такъ и окружной комитетъ [3]).

Въ томъ случаѣ, если изъ выдѣленныхъ отъ общинъ и вотчинныхъ округовъ земельныхъ участковъ предполагается создать новую общину или новый вотчинный округъ, то для этого всегда необходимо согласіе короля при условіи предварительной подачи своего мнѣнія окружнымъ комитетомъ и заинтересованными лицами [4]).

Каждое измѣненіе границъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе въ Regierungsamtsblatt [5]).

---

[1]) LGO вост., Ш.-Г., Г.-Н, Гог. § 2, п. 4.

[2]) Вестфальское общинное положеніе не выясняетъ, въ противоположность LGO восточныхъ провинцій, точнѣе понятія „нарушенія общественнаго интереса“, а предоставляетъ рѣшеніе вопроса волѣ и усмотрѣнію короля.

[3]) Вестф. LGO § 6, III.

[4]) LGO вост. Ш.-Г., Г.-Н. и Гог. § 2, п. 4; Вестф. § 6, IV.

[5]) LGO вост., Ш.-Г., Г.-Н., Гог. § 2, п. 8; Вестф. § 10: GO Рейнск. § 10.

Если возникаетъ какой-либо споръ по поводу территоріальныхъ измѣненій между заинтересованными учрежденіями и частными лицами, то онъ разрѣшается уѣзднымъ комитетомъ [1]).

Въ Саксоніи измѣненіе границъ общинъ можетъ состояться только въ томъ случаѣ, если на отторженіе согласны общинныя учрежденія и владѣльцы присоединяемыхъ или отдѣляемыхъ участковъ. Созданіе новыхъ общинъ, соединеніе нѣсколькихъ прежде самостоятельныхъ общинъ и соединеніе сельской общины съ городомъ можетъ имѣть мѣсто лишь съ согласія министерства внутреннихъ дѣлъ. Такое соединеніе общинъ и измѣненіе ихъ границъ можетъ состояться и помимо согласія заинтересованныхъ лицъ и учрежденій, въ силу министерскаго распоряженія, въ случаѣ настоятельной общественной необходимости (im Falle dringenden öffentlichen Bedürfnisses) [2]).

---

[1]) Ges. 14 April 1856 § 1, VI; LGO вост. и Ш.-Г. § 4, I; Вестф. § 9 GO Рейнск. § 10; Zust. Ges. § 25, IV. О порядкѣ разрѣшенія вопроса о распредѣленіи общинныхъ имуществъ между сторонами при измѣненіи границъ и о регулированіи новыхъ порядковъ обложенія см. LGO вост. и Ш.-Г. § 3, II и § 4, а также Schön, стр. 166, Bornhak, Preuss; Staatsrecht, II, стр. 189, при чемъ здѣсь заинтересованными сторонами являются уже только общины и вотчинные округа въ лицѣ ихъ владѣльцевъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ также отдѣльныя селенія, но ни въ коемъ случаѣ владѣльцы отдѣльныхъ земельныхъ участковъ (Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen XXXVI, стр. 145; XXXIX, стр. 110 XXXXII, стр. 85 и 91; XXXXVI, стр. 147 и Entsch. 20 Oktober 1905 (PVBl, XXVII, стр. 230). Въ Deutsche Gemeindezeitung, за 1908 г. стр. 203 приведены данныя о числѣ измѣненій въ положеніи общинъ и ихъ границъ въ восточн. провинціяхъ Пруссіи. Со времени изданія LGO 1891 г. до 1908 г. произошло всего 2324 измѣненія; изъ нихъ 5 у городовъ, 1181 у сельскихъ общинъ и 1138 у вотчинныхъ округовъ. Распались 743 общины, присоединены были къ другимъ общинамъ 648. Въ 322 случаяхъ возникли вотчинные округа изъ частей общинъ и свободныхъ отъ принадлежащихъ къ общинѣ или округу участковъ. Произошло соединеніе 130 сельскихъ общинъ съ городами и 180 съ вотчинными округами.

[2]) Сакс. LGO § 7, а также Min. VO vom 2 Dezember 1892 и 15 Januar 1895.

Въ Баваріи и Вюрттембергѣ измѣненія границъ сельскихъ общинъ производятся министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]), здѣсь не привлекается королевская власть къ регулированію территоріальныхъ судебъ сельскихъ общинъ. Однакоже и здѣсь, какъ въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ, обязательно предварительное согласіе общинныхъ учрежденій заинтересованныхъ общинъ. Въ томъ случаѣ, если необходимо, въ виду серьезнаго ущерба общественнымъ интересамъ, произвести измѣненіе границъ даже противъ воли одной изъ сторонъ, такое измѣненіе можетъ быть сдѣлано властью министра внутреннихъ дѣлъ [2]) [3]). Въ Баваріи въ томъ случаѣ, если какая-

---

[1]) При чемъ въ Вюрттембергѣ къ этому дѣлу привлекаются также и органы надзора за дѣятельностью общиннаго управленія. Frank. Die Eingemeindungsrecht in Württemberg, Leipzig, 1908, стр. 6 и сл.; также Haller. Veränderung der Gemeindebezirke (Württemberg. Zeitschrift für Rechtspflege und Verwaltung, I, стр. 315 и сл.).

[2]) GO Бав. ст. 4; Пф. ст. 4; Вюртт. GO ст. 2—5 и Vollz. Ver. §§ 2—6; при чемъ въ Вюрттембергѣ наличность необходимости измѣненія границъ для нуждъ общественнаго блага предварительно должна быть признана рѣшеніемъ Верховнаго Административнаго Суда.

[3]) Вотъ примѣръ такого указа: Bekanntmachung, Abänderung der Gemeindebezirke Gmeinsrieth und Dietersdorf, K. Bezirksam's Bohenstrauss und Oberviehtach betreffend.

K. Staatsministerium des Innern.

Im Namen Seiner Majestät des Königs. Seine Königliche Hoheit Prinz Ludwig, des Königreichs Bayern Verweser, haben allergnädigst zu genehmigen geruht, dass die zur Gemeinde Gmeinsrieth gehörige Ortschaft Eulenburg mit eine ausmärkische Fläche von 4,225 ha mit Wirkung vom 1 März 1913 an vom Bezirksamt, Amtsgericht und Rentamte Bohenstrauss abgetrennt und dem Bezirksamt und Amtsgericht Oberviehtach sovie dem Rentamte Neunburg V. W. zugeteilt werden.

Im Anschlusse hieran werden auf Grund der rechtsrheinischen Gemeindeordnung Art. 4 Abs. II im Einverständnisse mit den übrigen Beteiligten Staatsministerium mit Wirkung vom 1 März 1913 die Ortschaft Eulenburg mit ihrer ganzen Ortsflur von der Gemeinde Gmeinsrieth, ferner die Grundstücke Pl = Nr 1914 zu 3,732 ha, Pl = Nr 1942 zu 0,221 ha und. Pl = Nr 1943 zu 0,272 ha von den ausmärkischen Staatswald G. A. Eulenburg abgetrennt und der Gemeinde Dietersdorf zugetheilt. Ministerialdirektor v. Heule München, den 13 Februar 1913.

нибудь община совершенно уничтожается и присоединяется къ другой—въ распоряженіи о присоединеніи должно быть точно указано, въ какой именно общинѣ жители уничтожаемой общины получатъ право родины [1]). Въ Вюрттембергѣ въ томъ случаѣ, если при измѣненіи границъ сельской общины должна обязательно подвергнуться измѣненію и граница уѣзда, къ которому община принадлежитъ, необходимо участіе законодательной власти, т. к. измѣненіе границъ уѣздовъ можетъ быть произведено только закономъ.

Въ Великомъ Герцогствѣ Гессенскомъ двѣ общины могутъ быть соединены въ одну съ ихъ обоюднаго согласія правительственнымъ распоряженіемъ; если же общинныя представительныя учрежденія не даютъ своего согласія на соединеніе, послѣднее можетъ имѣть мѣсто лишь въ силу закона [2]).

Въ Эльзасъ-Лотарингіи необходимо изданіе императорскаго указа, если рѣчь идетъ о созданіи новой общины или объ упраздненіи старой, а также о соединеніи нѣсколькихъ общинъ въ одну [3]).

Простое измѣненіе границъ между двумя сосѣдними общинами въ томъ случаѣ, если оба общинныхъ совѣта согласны на предложенное измѣненіе, производится распоряженіемъ Bezirkspräsident'а или министерствомъ [4]), но если при этомъ измѣняется также и граница Bezirk'а, то необходимо изданіе императорскаго указа [5]), а если благодаря этому измѣняются границы уѣзда или волости (Kreis und Kanton), то указъ дол-

---

[1]) О правѣ родины въ Баваріи см. ниже гл. III, разд. II; ср. также Kainer Die Veränderung von Gemeindebezirken durch Einverleibung въ Blätter für admin. Praxis, LVII, №№ 5, 6 и 7.

[2]) Гесс. LGO § 10, I и II. Раздѣленіе одной общины на двѣ или нѣсколько можетъ послѣдовать лишь въ томъ случаѣ, если предложеніе о раздѣленіи исходитъ отъ одной десятой части избирателей; въ дальнѣйшемъ для раздѣленія установленъ такой же порядокъ, какъ и для соединенія (Гесс. LGO § 12).

[3]) Эльз. G. O. § 2. V. Preuschen und zu Liebenstein, Die Gemeindebezirksänderungen in Elsass-Lotringen, Staatsb. 1913, стр. 4.

[4]) GO Эльз. § 2.

[5]) Gesetz vom 30 Dez. 1871. § 3.

женъ быть изданъ штатгальтеромъ [1]). Передъ изданіемъ распоряженій объ измѣненіи границъ и передъ созданіемъ новой общины обязательно должны быть выслушаны мнѣнія общинныхъ совѣтовъ тѣхъ общинъ, границы которыхъ предположено измѣнить, при чемъ въ общинахъ небольшихъ размѣровъ право подачи мнѣнія относительно измѣненія границъ принадлежитъ также самымъ крупнымъ плательщикамъ налоговъ.

При измѣненіи границъ всегда старые общинные совѣты распускаются и назначаются новые выборы [2]). Функціи общиннаго совѣта впредь до избранія новаго общиннаго совѣта передаются Bezirkspräsident'омъ или особому комитету имъ назначаемому или бургомистру. Если двѣ общины соединяются вмѣстѣ, исполнительная власть вручается бургомистру той общины, имя которой будедъ носить новая община [3]). Всѣмъ жителямъ общины принадлежитъ право пользованія ея альмендами, расположенными въ предѣлахъ вновь проведенныхъ границъ [4]) и всѣ обязательныя распоряженія, изданныя общиннымъ управленіемъ до присоединенія, обязательны и для вновь присоединенныхъ къ общинѣ территорій [5]).

Въ Баденѣ и Гессенѣ ни одна община не можетъ быть уничтожена и ни одна не можетъ быть создана заново иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ [6]). Для всякаго измѣненія границъ общины, производимаго противъ воли заинтересованныхъ въ томъ общинныхъ учрежденій и лицъ, требуется также согласіе законодательной власти и лишь въ томъ только случаѣ, если стороны выразили свое согласіе на предполагаемое измѣнечіе границъ, послѣднее можетъ быть

---

[1]) Gesetz vom 4 Juli 1879. § 2.

[2]) G. O. Эльз. § 7.

[3]) Bruck, Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen, стр. 47; Ausführungs-Bestimmungen zu § 7.

[4]) G. O. Эльз. § 4. См. также Leoni-Mandel, Das Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen, 1895, стр. 54.

[5]) G. O. Эльз. §§ 5 и 6.

[6]) G. O. Бад. ст. 4.

произведено министерскимъ распоряженіемъ (Staatsministerialentschliessung) [1]).

Во всѣхъ многочисленныхъ постановленіяхъ различныхъ общинныхъ положеній объ измѣненіи границъ сельскихъ общинъ ясно выражена одна чрезвычайно существенная основная мысль: никакое измѣненіе общинныхъ границъ не можетъ быть произведено безъ согласія на такое измѣненіе со стороны государства.

Послѣднее слово всегда должно быть произнесено тѣмъ или инымъ органомъ государственной власти или административнымъ (въ большинствѣ государствъ) или законодательнымъ (въ случаяхъ разногласія въ Баденѣ и Гессенѣ). Правда, и общинныя представительныя учрежденія принимаютъ участіе въ обсужденіи и рѣшеніи этого дѣла, но окончательно рѣшается вопросъ лишь послѣ утвержденія постановленій общинныхъ собраній и административныхъ учрежденій высшей правительственной или законодательной властью. Общиннымъ учрежденіямъ и заинтересованнымъ въ измѣненіи границъ частнымъ лицамъ предоставлена лишь субсидіарная роль въ этомъ дѣлѣ; правда, въ большинствѣ государствъ и провинцій [2]) имъ принадлежитъ право инниціативы въ вопросѣ объ измѣненіи границъ и въ дальнѣйшемъ движеніи дѣла запрашивается и ихъ мнѣніе, но рѣшеніе вопроса повсюду зависитъ отъ государственной власти.

Такое рѣшеніе вопроса объ измѣненіи территоріальныхъ границъ сельскихъ общинъ находится въ полномъ соотвѣтствіи съ тѣмъ основнымъ положеніемъ господствующей—юридической теоріи самоуправленія, что административныя полномочія общины есть рефлексъ государственной власти, что онѣ

---

[1]) § 4 Gesetzes v. 20 April 1854 die Sicherung der Gemarkungsgrenzen betreffend, см. также E. Walz. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. Tübingen, 1909 (Das öff. R. d. G. томъ VI), стр. 177; Гесс. LGO ст. 9, 10, 12.

[2]) Мы видѣли выше, что въ Рейнской провинціи и Ганноверѣ имъ не принадлежитъ даже и право иниціативы, а вопросъ цѣликомъ рѣшается органами администраціи.

предоставлены общинѣ государствомъ, а не принадлежали ей раньше возникновенія государства, поэтому естественно, что и вопросъ о территоріальныхъ измѣненіяхъ сельскихъ общинъ, о перемѣнѣ ихъ границъ не можетъ быть рѣшенъ безъ соотвѣтствующаго волеизъявленія государственной власти въ лицѣ ли высшаго носителя правительственной власти въ государствѣ, или же въ законодательномъ порядкѣ.

Глава третья.

## Личный составъ сельскихъ общинъ.

### I.

Предыдущая глава посвящена была изученію вопроса о территоріи сельской общины и возможности измѣненія ея, прироста, уменьшенія. Теперь слѣдуетъ остановиться на вопросѣ о личномъ составѣ сельской общины.

Всякая сельская община, какъ самоуправляющаяся единица, есть юридическое лицо публичнаго права, территоріальная корпорація, публично-правовой союзъ; но всякая корпорація, всякій союзъ составляется изъ ряда отдѣльныхъ индивидуумовъ и для того, чтобы уяснить личный составъ сельской общины необходимо обратиться къ разсмотрѣнію постановленій различныхъ общинныхъ положеній по этому вопросу.

Въ различныхъ германскихъ государствахъ существуютъ двѣ различныхъ системы общиннаго устройства; одна носитъ наименованіе Bürgergemeinde, другая Einwohnergemeinde.

Первая группа, проводящая въ своемъ законодательствѣ средневѣковый принципъ закрытой общины гражданъ (Bürgergemeinde) насчитываетъ все меньшее и меньшее число государствъ въ своемъ составѣ, къ ней могутъ быть отнесены Баварія и Вюрттембергъ и лишь формально Баденъ и Гессенъ, такъ какъ въ обоихъ великихъ герцогствахъ хотя и сохранились до сихъ поръ постановленія объ особомъ правѣ общиннаго гражданства, но фактически и жители общины, несостоящіе гражданами ея, пользуются въ области вопросовъ общиннаго самоуправленія такими же правами, какъ и общинные граждане. Эта система является пережиткомъ былого господства средневѣковаго корпоративнаго строя, когда инди-

видуумъ могъ спокойно существовать лишь въ томъ случаѣ, если онъ находился подъ защитой какой-либо корпораціи, въ предѣлахъ ея территоріи было мѣсто его постояннаго жительства, онъ могъ притязать на право пользованіи учрежденіями корпораціи и, въ частности, на призрѣніе со стороны общины, но зато только члены корпораціи, въ данномъ случаѣ лишь граждане общины имѣли право принимать участіе въ завѣдываніи общинными дѣлами. Такимъ образомъ основнымъ положеніемъ системы Bürgergemeinde является то правило, что участвовать въ завѣдываніи дѣлами общины и въ избраніи общинныхъ представительныхъ учрежденій могутъ лишь общинные граждане. Въ чистомъ видѣ эта система сохранилась лишь въ Баваріи и Вюрттембергѣ.

Вторая группа, къ которой принадлежатъ всѣ государства кромѣ Баваріи и Вюрттемберга [1]), допускаетъ къ участію въ общинномъ самоуправленіи всѣхъ, живущихъ на территоріи общины, подданныхъ даннаго государства, въ томъ случаѣ, если они удовлетворяютъ требованіямъ опредѣленнаго имущественнаго ценза.

Для того чтобы составить себѣ полное представленіе объ юридической природѣ права общиннаго гражданства (Gemeindebürgerrecht) и о системѣ Bürgergemeinde, необходимо, хотя бы въ краткихъ чертахъ, ознакомиться съ историческимъ происхожденіемъ этого института. Надо отмѣтить, что въ Баваріи наряду съ правомъ общиннаго гражданства сохранилось еще и такъ называемое право родины (Heimatsrecht), здѣсь только тогда можно получить право гражданства въ общинѣ, если въ ней же индивидуумъ, стремящійся стать ея гражданиномъ, получилъ предварительно право родины [2]).

[1]) Формально къ этой группѣ принадлежатъ также и Баденъ и Гессенъ, но мы видѣли, что фактически право общиннаго гражданства въ великихъ герцогствахъ не даетъ никакихъ особыхъ преимуществъ въ области общиннаго самоуправленія; оба герцогства представляютъ собою интересную картину того періода разложенія Bürgergemeinde когда она потеряла уже всякое значеніе и остается въ законодательствѣ лишь по традиціи.

[2]) Надо сказать, что баварское право родины находится наканунѣ своего уничтоженія: 13 іюня 1913 г. въ германскомъ Рейхстагѣ принятъ

чтобы выяснить себѣ смыслъ и значеніе сохранившагося до сихъ поръ въ Баваріи права родины, а въ Вюртембергѣ, Баденѣ и Гессенѣ права общиннаго гражданства необходимо познакомиться съ исторіей постепеннаго развитія прикрѣпленія къ общинѣ ея гражданъ.

Понятіе обязательной родины или обязательной принадлежности къ какой-либо общинѣ развилось на почвѣ отношеній, возникающихъ изъ необходимости призрѣнія общиной ея бѣдныхъ. Въ концѣ пятнадцатаго и въ началѣ шестнадцатаго вѣка передъ имперской законодательной властью всталъ въ особенно острой формѣ вопросъ о томъ, что дѣлать съ большимъ количествомъ нищихъ и безродныхъ людей въ многочисленныхъ мелкихъ и крупныхъ германскихъ государствахъ, какъ и кому слѣдуетъ заботиться объ ихъ призрѣніи, пропитаніи и леченіи [1]. Имперскимъ законодательствомъ установленъ былъ лишь общій принципъ, что каждая община сама должна заботиться о своихъ бѣдныхъ, подробности же регулированія различныхъ вопросовъ призрѣнія бѣдныхъ были предоставлены законодательству отдѣльныхъ государствъ. Движущимъ стимуломъ для упорядоченія дѣла призрѣнія бѣдныхъ и созданія закрытой Bürgergemeinde послужили соображенія полицейскаго свойства, такъ какъ непомѣрное размноженіе нищенства, бродяжничества, а вслѣдствіе этого и преступленій серьезно озабочивало правительства различныхъ германскихъ государствъ; въ качествѣ средства борьбы противъ нищенства и былъ принятъ такой порядокъ, при ко-

---

былъ законопроектъ о распространеніи на Баварію имперскаго законодательства о призрѣніи; непосредственнымъ результатомъ этого закона должно быть уничтоженіе баварскаго права родины.

[1]) Max Seydel, Bayer. St., II, стр. 48 и сл.; Seydel-Grassman Staatsrecht des Königreichs Bayern, Tübingen, 1903, стр. 208 и сл.; Seydel-Grassman-Piloty, Bayerisches Staatsrecht, Tüb., 1913, стр. 540 и сл., а также статью Seydel'я въ Annalen des Deutschen Reiches за 1886 годъ, стр. 717. Rehm. Der Erwerb von Staats- und Gemeindeangehörigkeit in geschichtlicher Entwicklung nach römischen und deutschen Staatsrecht въ Annalen des Deutschen Reiches за 1892 г., стр. 183; см. также Feuchtwanger. Der Eintritt Bayerns in das Reichsarmenrecht въ Schmollers Jahrbuch 37 Jahrg., IV Heft, стр. 320.

торомъ каждая община должна была призрѣвать своихъ гражданъ-членовъ, а для того чтобы попасть въ число гражданъ и, слѣдовательно, получить право на призрѣніе нужно было быть принятымъ общиной въ число ея гражданъ [1]).

Писатель XVII вѣка Mevius [2]) описываетъ такъ положеніе дѣла призрѣнія бѣдныхъ и условія пріобрѣтенія права общиннаго гражданства: «Consuetudines vel statuta Germaniae in multis locis imposuere metam, dum incolatui certum tempos, annum plerumque vel aliud, praescripsere, intra quod quis iura civitatis recipere tenetur» [3]). «Lubecensi jure arctior terminus advenis praescriptos est trimestre nempe spotium, post quod in urbibus habitaturi jus civitatis petere debent eoque ipso domicilium contractum censetur» [4]). «Si vero his definentibus adveno in urbe remanet domicilium constituere videtur, atque ab eo tempore intra tres menses tenebitur jus civitatis quarere» [5]).

Право гражданства, укрѣпившись сперва въ городахъ, вскорѣ распространилось оттуда и на сельскія общины и въ сельскихъ мѣстностяхъ каждый подданный многочисленныхъ нѣмецкихъ властителей того времени долженъ былъ принадлежать къ какой-либо общинѣ, но общины въ свою очередь ставили препятствія проникновенію въ число ихъ гражданъ людей бѣдныхъ и требовали часто помимо необходимости проживанія въ ихъ предѣлахъ въ теченіе опредѣленнаго срока еще и имущественной обезпеченности со стороны вступающаго въ число гражданъ [6]). Обязательной приписки къ общинамъ

[1]) Rehm въ Ann. d. D. R. за 1882 годъ, стр. 184.

[2]) Commentarii in jus lubecense libri quinque ad explicationem ejusdem solidam, pro docendâ verâ. Statutorum ratione etc.; quarta editione in lucem emissi a Davide Mevio; Francofurti et Lipsiae, anno MDCC. Второй титулъ этого большого изслѣдованія посвященъ спеціально вопросамъ права общиннаго гражданства и носитъ двойное латинское и нѣмецкое названіе: Titulus II... Ad municipales et de incolis. Von Bürgern und Einwohnern.

[3]) Mevius, назв. соч. lib. I. tit. II, nr. 67.

[4]) Mevius, тамъ же lib. I, tit. II, Artic. II, nr. 3.

[5]) Mevius, тамъ же lib. I, tit. II, Artic. II, nr. 33.

[6]) Rehm, назв. статья въ Ann. d. D. R. за 1892 годъ, стр. 187.

требуютъ также и Вюрттембергскій Landesordnung 1621 года [1]) и баварскій Landes und Polizeiordnung 1616 г. [2]). Пожалованіе права гражданства въ общинѣ зависѣло отъ общинныхъ властей и каждый желающій стать членомъ той или другой общины долженъ былъ обращаться съ просьбой къ общиннымъ властямъ.

Съ начала XVIII вѣка постепенно начинаетъ проникать въ законодательство мысль, что право гражданства не должно быть обусловлено разрѣшеніемъ на поселеніе въ общинѣ со стороны общинныхъ властей, но что въ нѣкоторыхъ случаяхъ заинтересованныя лица могутъ также и притязать на принятіе ихъ въ число гражданъ данной общины, ссылаясь на то, что они дѣти гражданъ общины, или усыновлены ими или наконецъ (для женщинъ) вышли замужъ за членовъ общины; далѣе въ качествѣ основанія для притязанія на пожалованіе права гражданства въ законодательствѣ нѣкоторыхъ государствъ принимается цензъ долговременной осѣдлости или продолжительнаго пребыванія въ общинѣ [3]).

Такъ прусскій Armenedikt 21 Juni 1725 требуетъ, чтобы всѣ нищіе-чужестранцы покинули предѣлы Пруссіи въ теченіе 14 дней послѣ опубликованія эдикта подъ страхомъ тюремнаго заключенія, а нищіе-туземцы въ теченіе того же времени водворились на мѣсто своей родины, т. е. въ ту общину, изъ которой они происходятъ или гдѣ прожили нѣсколько лѣтъ, поддерживая свое существованіе личнымъ трудомъ [4]). Эдиктъ 28 Апрѣля 1748 г. уже точно опредѣляетъ цензъ осѣдлости (3 года) [5]). Объ этомъ же говоритъ и § 14 голштейнскаго

---

[1]) Tit. II „...Es soll auch fürthin keiner, was Standts oder Wesens der sey, weder in Stätten noch Flecken Unseres Herzogthumes ohne Unser vorwissen und Bevelche zu Wohnen einglassen oder geduldet Werden, er sey dann als ob zu Bürger angenommen.

[2]) Buch IV. Tit. 12.

[3]) Rehm, назв. статья въ Ann. d. D. R. за 1892 г., стр. 221.

[4]) § 15.

[5]) Ст. 15 des erneuertes Ediktes wie die wirklichen Armen versorget und verpfleget werden sollen von 28 April 1748 гласитъ: „...allwo sie gebürtig, oder wo sie die letzen drei Jahre gewohnet“...

указа отъ 7 Сентября 1736 года [1]). Такимъ образомъ на сѣверѣ Германіи уже въ XVIII вѣкѣ пробиваетъ себѣ дорогу новый принципъ Einwohnergemeinde, въ корнѣ своемъ радикально противоположный старому принципу Bürgergemeinde, такъ какъ по прусскому и ганноверскому законодательству членами общины уже не являются только тѣ, кто принятъ общиной въ свою среду въ качествѣ гражданина, но всякій, кто прожилъ въ ея предѣлахъ въ теченіе указаннаго въ законѣ срока. На исходѣ XVIII вѣка Пруссія въ своемъ Allgemeines Landrecht окончательно переходитъ къ системѣ Einwohnergemeinde [2]), такъ какъ на основаніи постановленій Allg. Land. призрѣніе должно было быть оказываемо общиной всѣмъ бѣднымъ, проживающимъ въ ея предѣлахъ.

Въ теченіе XIX вѣка [3]) изданъ былъ рядъ законодательныхъ актовъ, подтверждающихъ это положеніе и посейчасъ сохранившее свою силу въ Пруссіи.

Совершенно инымъ путемъ пошло развитіе права общиннаго гражданства въ юго-западныхъ германскихъ государствахъ; здѣсь и до сего дня сохранилась закрытая Bürgergemeinde, а въ Баваріи даже старинное Heimatsrecht, крѣпко привязывающее баварца къ его общинѣ-404динѣ и возлагающее на послѣднюю рядъ обязанностей по отношенію къ своимъ членамъ.

Мы уже видѣли, что въ началѣ XVIII вѣка во всѣхъ нѣмецкихъ государствахъ господствовала система Bürgergemeinde: членами общины считались только тѣ, кто обладалъ въ ней правомъ гражданства; этимъ только людямъ обязана была община приходить на помощь въ случаѣ ихъ обѣднѣнія. Тогда

---

[1]) ...nach dem Orte wo sie geboren, erzogen oder sonst die meiste Zeit ihres Lebens aufgehalten, sich zu begeben schuldig sein sollen".

[2]) Preussisches Allgemeine Landrecht II, 19, §§ 10, 11 и 12; также у Rehm'а въ назв. выше статьѣ, стр. 254.

[3]) Эдиктъ 8 сентября 1804 года, § 1 закона 31 декабря 1842 года, § 2 Gemeindeordnung'а 11 марта 1850 года и всѣ какъ до, такъ и послѣ 1850 года изданныя общинныя положенія, сохранившія и до сихъ поръ значеніе дѣйствующаго права въ различныхъ провинціяхъ Пруссіи Rehm, назв. статья, стр. 261 и 262.

какъ на сѣверѣ въ XVIII вѣкѣ изданъ былъ рядъ законодательныхъ актовъ, разрушающихъ связь призрѣнія съ правомъ гражданства, на юго-западѣ, а въ особенности въ Баваріи наоборотъ эта связь все болѣе и болѣе укрѣплялась. Въ цѣломъ рядѣ законодательныхъ актовъ XVIII вѣка, затрагивающихъ вопросъ о мѣстѣ призрѣнія нищенствующихъ, указывается на то, что баварцы впавшіе въ нищенство должны быть призрѣваемы той общиной, въ которой они получили право родины (Heimatrecht) [1]). Характерными чертами баварскаго законодательства XVIII вѣка являются нѣкоторая разбросанность постановленій касающихся права родины и неразработанность точнаго опредѣленія самаго понятія права родины.

Новыя законодательныя учрежденія, созданныя конституціей 1818 года, обратили вниманіе на упорядоченіе законодательства о правѣ родины и въ законахъ 11 сентября 1825 года über Heimat и über Ansässigmachung und Verehelichung мы находимъ уже точныя указанія на права и преимущества, которыми обладаетъ баварецъ въ той общинѣ, гдѣ ему предоставлено право родины [2]). Право родины перестало служить только основою для опредѣленія мѣста призрѣнія обнищавшаго баварца, но сдѣлалось основнымъ цементомъ общиннаго союза—публично-правовымъ понятіемъ, а пріобрѣтеніе права родины поставлено въ зависимость отъ постоянной осѣдлости въ общинѣ лица желающаго получить право родины. Кромѣ того, вводится новый способъ полученія права родины путемъ договора желающаго получить право родины съ общиной и принятіемъ его общиной въ число своихъ heimatberechtigte [3]).

[1]) Уставъ судебный (Gerichtsordnung) 1753 г. Cap. I § 3, Bettelordnungen vom 20 Juli 1725 (Ziff. 20) vom 27 іюля 1770 (Ziff. 5) и 3 März 1780 (Ziff. 6 to—14 mo); всѣ эти акты приведены въ Sammlung Weber'a, томъ 1, стр. 190 и 191; см. также Proebst, Freiherr von Riedels Commentar zum bayerischen Gesetze über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16 April 1868 in sechster Auflage herausgegeben von Max Proebst, München 1892, стр. 10—12.

[2]) Оба эти закона напечатаны въ собраніи Weber'a, томъ II стр. 236 и 239; также Proebst назв. соч., стр. 28.

[3]) §§ 1—4 Gesetzes über Heimat vom 11 Sept. 1825.

По закону 11 сентября 1825 года постоянно-осѣдлыми въ общинѣ почитаются слѣдующія лица:

1) обладающія земельнымъ имуществомъ,

2) владѣющія промышленнымъ заведеніемъ,

3) находящіяся на государственной, церковной или коммунальной службѣ въ предѣлахъ общины,

4) имѣющія достаточныя средства для поддержанія собственнаго и своей семьи существованія [1]).

Надо сказать, что пріобрѣтеніе права родины послѣ законовъ 11 Сентября 1825 стало менѣе доступнымъ, такъ какъ значительно повышены были требованія minimum'а извѣстнаго благосостоянія для желающаго получить право родины и установленъ былъ вступительный взносъ (Gebühr) бо́льшихъ размѣровъ. Это стремленіе затруднить доступъ въ число heimatberechtigte общины объясняется нежеланіемъ со стороны членовъ общины допускать въ свою среду неугодный для нихъ элементъ людей малосостоятельныхъ, такъ какъ въ случаѣ обѣднѣнія тѣхъ, кто получилъ право родины въ общинѣ, послѣдняя должна заботиться объ ихъ призрѣніи. Отголоскомъ этихъ опасеній и явился законъ 1825 года.

Одной изъ задачъ законовъ 1825 года было укрѣпленіе и оздоровленіе общиннаго управленія; цѣль и значеніе общиннаго самоуправленія и самая община такъ опредѣляются въ объяснительной запискѣ къ проекту закона о родинѣ: «...die Wiege manchfaltiger schöner Beziehungen und freundlicher Gefühl, aus welchen sich der Sinn für bereitwillige und thätige Mitwirkung zu den Zwecken und Angelegenheiten eines nachbarlichen Vereines... entwickelt» и какъ «eine Pflanzschule zur Beförderung jedes Keimes bürgerlicher Tugend und Ordnung» [2]). Немудрено, что при такомъ взглядѣ на общину ее старались охранить отъ вторженія въ число ея членовъ нежелательныхъ элементовъ.

---

[1]) §§ 1 и 2 Gesetzes über die Ansässigmachung und Verehelichung vom 11 Sept. 1825.

[2]) M. Seydel, Bayer. Staatsrecht, II, стр. 51.

Законъ 1 Іюля 1834 года еще болѣе затруднилъ возможность пріобрѣтенія права родины [1]) и, наконецъ, Gesetz vom 16 April 1868 über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt установилъ и до сего дня остающійся въ силѣ порядокъ пріобрѣтенія права родины и точно опредѣлилъ права и обязанности heimatberechtigte. Этотъ законъ вошелъ въ силу не только въ правобережной Баваріи, но и въ пріобрѣтенномъ Баваріей въ 1815 году Рейнскомъ Пфальцѣ; за время же съ 1815 по 1868 годъ для Пфальца былъ изданъ особый Landesadministrationverodnung vom 9 August 1816, которымъ введена была уплата вступительнаго взноса за право считаться гражданиномъ общины (Bürgergeld); хотя порядокъ, установленный этимъ указомъ, и не совпадалъ вполнѣ съ постановленіями баварскихъ законовъ 1825 и 1834 годовъ, регламентировавшихъ отношенія, возникавшія изъ права родины въ правобережной Баваріи, однакоже самая уплата взноса считалась какъ бы доказательствомъ того, что лицо его внесшее считается членомъ общины и можетъ притязать на призрѣніе изъ ея средствъ [2]).

Законъ 16 Апрѣля 1868 года, получившій распространеніе на обѣ части королевства (собственно Баварію и Рейнскій Пфальцъ) былъ изданъ лишь за два съ небольшимъ года до вступленія Баваріи въ число государствъ Германской имперіи и, если бы имперское законодательство о свободѣ передвиженія и о мѣстѣ призрѣнія впавшихъ въ бѣдность было принято и въ Баваріи, какъ и въ остальныхъ юго-западныхъ государствахъ, то и здѣсь, какъ въ Вюрттембергѣ, Баденѣ и Гессенѣ право общиннаго гражданства и право родины оказались бы въ противорѣчіи съ имперскимъ законодательствомъ и сохранили бы значеніе лишь постольку, поскольку принадлежностью къ числу членовъ общины опредѣляется право голоса на коммунальныхъ выборахъ или право участія въ общинномъ сходѣ и въ пользованіи имуществомъ и учрежде-

[1]) Подробнѣе о немъ см. у Proebst, назв. соч., стр. 39.

[2]) См. у Seydel-Grassmann-Piloty. Bayer. Staatsrecht, Tüb., 1913, стр. 544.

ніями общины; право же на призрѣніе изъ средствъ той общины, членомъ которой состоитъ нуждающійся въ помощи, должно бы было отпасть, такъ какъ имперское законодательство всю систему общественнаго призрѣнія построило на другой основѣ и возлагаетъ обязанность призрѣнія бѣдныхъ не на ту общину, членомъ которой они являются, а на общину, въ которой нуждающійся въ призрѣніи проживалъ въ теченіе послѣднихъ лѣтъ.

Но Баварія оставила за собой право сохранить свое, подвергшееся столь недавно основательной переработкѣ, право родины.

## II.

Послѣдняя по времени реформа права родины произведена была закономъ 16 апрѣля 1868 г. **über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt**, распространившимъ свое дѣйствіе на обѣ части королевства [1]). Этотъ законъ въ своемъ новомъ изданіи сохранилъ и до настоящаго времени значеніе дѣйствующаго права и такимъ образомъ основы баварскаго права родины въ его современномъ видѣ заложены были въ концѣ шестидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія, еще до вступленія баварскаго королевства въ число государствъ Германской имперіи.

Конституція сѣверо-германскаго союза [2]) относила къ компетенціи союзныхъ законодательныхъ учрежденій регулированіе отношеній, вытекающихъ изъ принципа свободы передвиженія и избранія мѣста жительства. На основаніи этого постановленія конституціи сѣверо-германскаго союза изданъ былъ союзный законъ 4 мая 1868 года объ отмѣнѣ полицейскихъ ограниченій при заключеніи брака и законъ 6 іюня 1870 года о призрѣніи бѣдныхъ въ мѣстѣ ихъ жительства (теперь въ дѣйствіи изданіе 1909 года). Оба эти закона, послѣ того какъ Сѣверо-Германскій союзъ былъ преобразованъ въ Германскую имперію, были объявлены имперскими законами,

[1]) Собственно Баварія и Пфальцъ.

[2]) Ст. 4 п. 1.

а въ виду того обстоятельства, что законъ 6 іюня 1870 г. проводилъ въ жизнь начала абсолютно противоположныя тѣмъ, на которыхъ основанъ баварскій законъ о правѣ родины, Баварія вступила въ составъ Германской имперіи, оговоривъ свое право сохранить независимое отъ общеимперскаго законодательство по вопросамъ права родины и мѣстожительства [1]). Эта оговорка вошла и въ п. 1 § 4 имперской конституціи 13 апрѣля 1871 года.

Однакоже, несмотря на то, что въ Баваріи было сохранено ея самостоятельное законодательство о правѣ родины, самый фактъ вступленія королевства въ число членовъ Германской имперіи все же долженъ былъ отразиться на законодательствѣ о правѣ родины и законъ 16 апрѣля 1868 года дѣйствительно претерпѣлъ нѣкоторыя измѣненія, произведенныя закономъ 23 февраля 1872 года; дальнѣйшія измѣненія были внесены закономъ 8 августа 1878 года объ административной юстиціи и новеллами къ закону 16 апрѣля 1868 г., появившимися 21 апрѣля 1884 г., 17 марта 1892 г. и 17 іюня 1896, а также Ausführungsgesetz'омъ къ B. G. B. 9 Juni 1899 года. Въ виду измѣненій, внесенныхъ этими позднѣйшими актами въ первоначальный текстъ закона, 30 іюля 1899 года было опубликовано новое его изданіе [2]).

---

[1]) Союзный договоръ съ Баваріей 23 ноября 1870 года (B. G. Bl. 1871, стр. 9; Bayer. Ges. Bl. 1870/71, стр. 149, Abschnitt III, § 1).

[2]) Такимъ образомъ теперь въ дѣйствіи Gesetz vom 16 April 1868 über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt in der Fassung vom 30 Juli 1899. Нумерація статей измѣнена по сравненію съ первымъ изданіемъ. Надо замѣтить, что баварское право родины въ самомъ непродолжительномъ времени отойдетъ въ область преданій, такъ какъ въ 1912 году баварское министерство получило полномочія отъ ландтага добиваться въ германскомъ союзномъ совѣтѣ введенія имперскаго закона о мѣстѣ призрѣнія и въ Баваріи (Beilage zu Verhandlungen d. Kammer der Abgeordneten, 1912, стр. 450 и 555; Stenographische Berichte über die Verhandlungen d. Kamm. Abg., 1912, B. IV, стр. 948). Полномочіе это дано баварскому правительству закономъ 26 октября 1912 г., состоящему изъ одной статьи, которая гласитъ такъ: Die Königliche Staatsregierung ist ermächtigt beim Bundesrathe die Einführung des Reichsgesetzes über den Untersützungswohnsitz zu beantragen". (Gesetz- und Verordnungsblatt für Königr. Bayern за 1912 г., стр. 1083).

Подъ правомъ родины понимается право каждаго баварскаго подданнаго и соотвѣтствующая этому праву обязанность принадлежать къ числу членовъ какой-либо сельской или городской общины; пребываніе въ предѣлахъ этой общины (родины) не можетъ быть ему воспрещено въ силу полицейскихъ соображеній [1]).

Каждый баварскій подданный долженъ имѣть родину, и право родины въ одной общинѣ можетъ быть утрачено только въ томъ случаѣ, если утратившій это право пріобрѣтаетъ его въ другой общинѣ [2]). Не допускается обладать правомъ родины въ нѣсколькихъ общинахъ одновременно [3]).

Необходимымъ условіемъ для пріобрѣтенія въ какой-либо общинѣ права родины является баварское подданство; только баварскій подданный можетъ получить право родины въ баварской общинѣ [4]).

Право родины бываетъ самостоятельное и производное. Самостоятельнымъ оно бываетъ тогда, когда между индивидуумомъ и общиной существуютъ непосредственныя отношенія, несамостоятельнымъ, когда отношенія между личностью и общиной устанавливаются чрезъ посредство другого лица. Несамостоятельное право родины пріобрѣтается чрезъ посред-

---

Уполномоченные баварскаго правительства вошли немедленно въ союзный совѣтъ съ предложеніемъ о распространеніи дѣйствія имперскаго закона о мѣстѣ призрѣнія на Баварію и 26 мая 1912 г. внесенъ былъ въ Рейхстагъ соотвѣтствующій законопроектъ, который былъ принятъ безъ преній въ первомъ и во второмъ чтеніи 13 іюня 1913 г. (Stenogr. Berichte des Reichtags за 1913 г. Band 290, стр. 550, см. также статью L. Feuchtwanger. Der Eintritt Bayerns in das Reichsarmenrecht въ Schmollers Jahrbuch, 37 Jahrg. IV Heft, стр. 320.

[1]) Ст. 14, I a des Gesetzes vom 16 April 1868 über Heimat u. s. w.; см. A. Reger, Handausgabe des bayerisch. Gesetz. über Heimat u. s. w., 11 Aufl. Ansbach, 1911, стр. 65, 66; ср. также A. Reger. Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden, Band XXVIII, Bl. 51; ср. также Пф. G. O. ст. 9: „Gemeindeangehöriger, ist wer das Bürgerrecht bloss oder das Heimatrecht in der Gemeinde besitzt".

[2]) Тамъ же, ст. 15, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 15, п. 1.

[4]) Тамъ же, ст. 10, 11 и 15, п. 2.

ство главы семьи женой и дѣтьми и такимъ образомъ каждая замужняя женщина имѣетъ право родины въ той же общинѣ, гдѣ и ея мужъ, а дѣти въ той—гдѣ отецъ; внѣбрачныя дѣти получаютъ право родины въ той общинѣ, гдѣ имѣетъ его ихъ мать [1]). Къ законнымъ дѣтямъ приравнены и узаконенныя [2]). Если какой-либо баварскій подданный пріобрѣтаетъ право родины въ общинѣ въ силу давности пребыванія, то его законныя и узаконенныя дѣти только въ томъ случаѣ пріобрѣтаютъ право родины черезъ отца, если онѣ до сихъ поръ не имѣли права родины [3]). Если не баварскій подданный пріобрѣтаетъ одновременно баварское подданство и право родины въ какой-либо общинѣ въ силу пожалованія, то дѣти его пріобрѣтаютъ право родины черезъ отца лишь тогда, если они еще принадлежатъ къ семьѣ отца и тоже приняли баварское подданство [4]).

Внѣбрачныя дѣти сохраняютъ право родины въ общинѣ своей матери даже въ томъ случаѣ, если послѣдняя вступаетъ въ бракъ, который не влечетъ за собой узаконеніе этихъ внѣбрачныхъ дѣтей; внѣбрачныя дѣти не баварской подданной, которая пріобрѣтаетъ вступленіемъ въ бракъ баварское подданство и родину въ Баваріи, получаютъ вновь пріобрѣтенное матерью право родины лишь въ томъ случаѣ, если они узаконяются черезъ бракъ и вмѣстѣ съ тѣмъ становятся баварскими подданными [5]).

Жена всегда получаетъ право родины въ общинѣ мужа, но если она не баварская подданная, то, конечно, она не можетъ и пріобрѣсти права родины въ Баваріи [6]).

Бракъ долженъ быть заключенъ со всѣми требуемыми закономъ 16 апрѣля 1868 года формальностями, иначе при-

---

1) Тамъ же, ст. 1, II.

2) Тамъ же, ст. 1, III.

3) Тамъ же, ст. 11, IV.

4) Тамъ же, ст. 10, II.

5) Тамъ же, ст. 10, III.

6) Тамъ же, ст. 3, II; 4, I; 10; 11, II, IV; см. также Sammlung von Entscheidungen des Kön. bayer. Verwaltungsgerichthofes, т. XXVIII, стр. 34.

тязанія жены и дѣтей на право родины въ общинѣ главы семейства могутъ остаться неудовлетворенными [1]).

Несамостоятельное право родины можетъ легко превратиться въ самостоятельное, такъ какъ по тѣмъ или инымъ причинамъ данный индивидуумъ можетъ вступить въ непосредственныя отношенія съ общиной. Это происходитъ въ слѣдующихъ случаяхъ:

1. Дѣти въ случаѣ смерти отца (внѣбрачныя—матери) получаютъ самостоятельное право родины въ той общинѣ, гдѣ скончавшійся обладалъ правомъ родины [2]).

2. Жена въ случаѣ смерти мужа пріобрѣтаетъ самостоятельное право родины въ той общинѣ, гдѣ имѣлъ право родины покойный передъ смертью; она пріобрѣтаетъ это право также въ случаѣ развода или признанія брака недѣйствительнымъ [3]).

3. Если глава семьи утрачиваетъ баварское подданство, то у тѣхъ членовъ семьи, которые остаются баварскими подданными, прежнее несамостоятельное право родины превращается въ самостоятельное [4]).

4. Тѣ мужчины, которые при заключеніи брака обладаютъ лишь несамостоятельнымъ правомъ родины (несовершеннолѣтніе и неотдѣленные сыновья), пріобрѣтаютъ послѣ заключенія брака самостоятельное право родины въ той же общинѣ [5]).

5. Лица, назначаемыя на службу внѣ предѣловъ Баваріи [6]), получаютъ самостоятельное право родины въ той об-

---

[1]) Тамъ же, ст. 31, II и III; по вопросу о томъ, какое значеніе имѣетъ полицейское свидѣтельство о бракѣ для полученія права родины см. A. Reger, Entscheidungen u. s. w. Ergänzungsband IV, стр. 186.

[2]) Тамъ же, ст. 1, I, а также Proebst, Das Gesetz über Heimat Verehelichung und Aufenthalt, Münch., 1900, стр. 84.

[3]) Тамъ же, ст. 4.

[4]) Entscheidungen des Verwaltungs Gerichts Hofs, томъ XII, стр. 235, № 51.

[5]) Ст. 3, I; Proebst, назв. соч. 101.

[6]) Всѣ перечисленныя ниже въ абзацѣ подъ цифрою 1.

щинѣ, гдѣ до назначенія на службу они обладали несамостоятельнымъ правомъ родины [1]).

Однакоже, для полученія самостоятельнаго права родины не обязательно обладать въ той же общинѣ несамостоятельнымъ правомъ родины, такъ какъ въ цѣломъ рядѣ случаевъ первое можетъ быть получаемо лицами вовсе и не обладавшими послѣднимъ.

1 Такъ чиновники, состоящіе на службѣ государству или общинѣ, пріобрѣтаютъ послѣ назначенія на должность [2]) самостоятельное право родины въ той общинѣ, гдѣ находится мѣсто ихъ служенія [3]). Школьные учителя получаютъ право родины въ той общинѣ, гдѣ находится школа, въ которой они преподаютъ; офицеры, военные врачи и высшіе чины военнаго управленія получаютъ право родины въ той общинѣ, гдѣ расположены ихъ войсковыя части, или въ мѣстѣ своего служенія [4]). Если община, въ которой находится мѣсто служенія этихъ должностныхъ лицъ, расположена внѣ предѣловъ Баваріи, то онѣ удерживаютъ за собой старое право родины, если таковое у нихъ имѣется; если же онѣ еще не обладаютъ самостоятельнымъ правомъ родины, то таковое пріобрѣтается ими въ тѣхъ общинахъ Баваріи, гдѣ находится мѣсто служенія ихъ ближайшаго начальства [5]).

2. Далѣе, вмѣстѣ съ правомъ гражданства [6]) пріобрѣтается и право родины [7]).

3. Право родины можетъ быть пожаловано самой общиной. Это пожалованіе можетъ явиться какъ результатъ удо-

---

[1]) Ст. 2, III.

[2]) См. Gesetz vom 26 Oktober 1887.

[3]) Къ ихъ числу отнесены также и нотаріусы; Heimatsges., ст. 2, II.

[4]) Sammlung von Entscheid. des Kön. bayer. Verwaltungsgerichtshofes т. IV, стр. 512. Баварскіе Lazarettverwaltungs- u. Lazarettinspektoren суть высшіе чиновники военнаго управленія въ смыслѣ ст. 2, I Heimatsgesetz'a. (Sammlung von Entscheidungen des Kön. bayer. Verwaltungsgerichtshofes томъ XXIX, стр. 17, № 5); а также Kutzer, Das bayerische Heimatrecht u. s. w., München, 1905, стр. 403/5.

[5]) Heimatsgesetz ст. 2, III; Seydel, II, стр. 62.

[6]) См. ниже.

[7]) Heimatsgesetz ст. 5 и 27.

влетворенія законныхъ притязаній лица, желающаго получить въ данной общинѣ право родины или же какъ послѣдствіе договора, заключеннаго добровольно между нимъ и общиной. Притязать на полученіе права родины въ мѣстѣ своего пребыванія могутъ какъ баварскіе подданные, такъ и подданные другихъ государствъ, но получить баварское право родины можно только ставъ баварскимъ подданнымъ [1]).

Необходимыми условіями для пріобрѣтенія права родины являются: a) непрерывное и добровольное пребываніе въ общинѣ въ предѣлахъ закономъ указаннаго времени, а также b) совершеннолѣтіе съ самаго начала теченія установленнаго закономъ срока пребыванія.

Срокъ пребыванія въ общинѣ ограничивается пятью годами въ томъ случаѣ, если пріобрѣсти право родины желаетъ лицо удовлетворяющее слѣдующимъ условіямъ [2]): въ теченіе всего пятилѣтняго срока желающій пріобрѣсти право родины долженъ быть лицомъ самостоятельнымъ, уплачивать прямые государственные налоги и исполнять свои публичноправовыя обязанности по отношенію къ общинѣ, въ которой онъ пребываетъ [3]).

Опредѣленіе понятія самостоятельности дается въ законѣ отрицательное при помощи указанія тѣхъ лицъ, которыя не признаются самостоятельными.

Несамостоятельными почитаются: a) лица, находящіяся подъ опекой вслѣдствіе судебнаго рѣшенія; b) прислуга, подмастерья и дѣти дома (Hauskinder), которыя находятся на иждивеніи (im Brote) хозяина или главы семьи и не имѣютъ отдѣльнаго самостоятельнаго жилища (квартиры или собственнаго дома) [4]).

---

[1]) Heimatsgesetz ст. 6, 7 и 9. См. также E. Schmid, Heimatrecht oder Unterstützungswohnsitz (Kommunale Praxis, 1908), стр. 513.

[2]) Тамъ же, ст. 5. Alfred Maurer, Bayerisches Heimatrecht und Unterstützungswohnsitz, Heidelbegr, 1911, стр. 7.

[3]) Тамъ же, ст. 6, I; налоги уплачиваемые женой и дѣтьми, находящимися на иждивеніи родителей, засчитываются главѣ семьи (тамъ же, ст. 6, VI).

[4]) Тамъ же, ст. 6.

Баварскіе подданные, прожившіе въ предѣлахъ общины непрерывно и добровольно въ теченіе 7 лѣтъ и не прибѣгавшіе къ пользованію призрѣніемъ изъ средствъ общины, могутъ также притязать на пріобрѣтеніе права родины [1]).

Община можетъ всегда требовать съ желающаго получить право родины внесенія вступительнаго взноса (Gebühr) и даровать право родины лишь подъ условіемъ уплаты Gebühr [2]) [3]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 7.

[2]) Тамъ же, ст. 12, I.

[3]) Въ правобережной Баваріи размѣры вступительнаго взноса колеблются въ слѣдующихъ предѣлахъ:

| | | |
|---|---|---|
| въ общинахъ съ болѣе, чѣмъ 20.000 жит. . . . | 80 | марокъ. |
| „ „ „ „ „ 5.000 „ . . . | 60 | „ |
| „ „ „ „ „ 1.000 „ . . . | 40 | „ |
| въ общинахъ небольшихъ размѣровъ . . . . . | 20 | „ |

Если право родины пріобрѣтается по статьямъ 6, 7 и 8 Heimatsgesetz'а, то размѣры Gebühr'а могутъ быть наполовину уменьшены, а для не баварскихъ подданныхъ вступительный взносъ можетъ быть исчисленъ въ двойномъ размѣрѣ, значитъ размѣры Gebühr'а фактически могутъ колебаться въ предѣлахъ 160—10 марокъ. Пріобрѣтающіе родину по ст. 7 и 8 могутъ даже быть совершенно освобождены отъ внесенія взноса въ томъ случаѣ, если они въ теченіе 7 лѣтъ жили непрерывно въ общинѣ въ качествѣ прислугъ, подмастерьевъ, фабричныхъ рабочихъ и поденщиковъ и не были приговорены судомъ къ лишенію свободы (Heimatsg., ст. 12, IV); A. Maurer назв. соч., стр. 100.

Въ Пфальцѣ самый высокій Gebühr равняется 170 маркамъ; а для лицъ пріобрѣтающихъ право роъины по ст. 6, 7 и 8—85 маркамъ (тамъ же, ст. 29, I). Съ не баварскихъ подданныхъ взносъ можетъ быть взысканъ въ двойномъ размѣрѣ (тамъ же, ст. 29, III); а также Proebst, назв. соч., стр. 193.

Однакоже, въ предѣлахъ указанныхъ выше Gebühr долженъ быть взимаемъ лишь съ такимъ разсчетомъ, чтобы его размѣры не превосходили болѣе, чѣмъ въ тридцать разъ дохода отъ общинныхъ имуществъ, предпріятій и учрежденій, получаемаго каждой отдѣльной семьей, живущей въ общинѣ. Общая сумма дохода, получаемаго общиной отъ своихъ имуществъ и предпріятій, дѣлится на число живущихъ въ общинѣ семействъ и такимъ образомъ узнается доля каждой семьи (ст. 29, II, а также Kutzer, назв. соч. 542) Gebühr только въ томъ случаѣ можетъ быть взысканъ общиной, если тарифъ выработанный общин-

Просьба о пожалованіи права родины можетъ быть также подана и не самимъ лицомъ, а той общиной, въ которой это лицо раньше имѣло право родины, но въ виду долгаго отсутствія и долговременнаго постояннаго пребыванія въ другой общинѣ утратило связь со своей первоначальной родиной, а въ мѣстѣ своего новаго жительства прожило безпрерывно въ теченіе установленнаго закономъ срока. За тѣхъ, кто обладаетъ уже предварительной родиной [1]) въ какой-либо общинѣ, прошенія о пожалованіи постояннаго права родины могутъ быть подаваемы фискомъ [2]).

Противъ прошенія, поданнаго общиннымъ управленіемъ старой родины или фискомъ, могутъ быть предъявляемы возраженія тѣмъ лицомъ, за которое подано было прошеніе; въ возраженіи можетъ быть доказываемо, что нѣтъ закономѣрныхъ основаній для пріобрѣтенія права родины въ новомъ мѣстѣ жительства лица, относительно котораго подано прошеніе, или же что перемѣна родины можетъ принести интересамъ этого лица значительный ущербъ [3]).

О томъ, что фискомъ или общиннымъ управленіемъ старой родины подано прошеніе о пожалованіи кому-либо права родины въ общинѣ его новаго мѣста жительства, посылается этому лицу извѣщеніе общиннымъ управленіемъ общины новаго мѣста жительства съ увѣдомленіемъ о томъ, что оно въ теченіе 14 дней можетъ заявить протестъ противъ принудительнаго пожалованія ему права родины [4]), а въ случаѣ по-

---

ными учрежденіями утвержденъ уѣздными властями надзора и опубликованъ во всеобщее свѣдѣніе (ст. 29, IV и V).

[1]) О понятіи предварительной родины см. ниже, стр. 157.

[2]) Ст. 8, I Heimatsges. (новелла 17 іюня 1896); а также Kutzer, назв. соч., стр. 333.

Въ Пфальцѣ, кромѣ того, въ томъ случаѣ, если въ теченіе двухъ ближайшихъ лѣтъ, послѣ уплаты Gebühr и пріобрѣтенія права родины, лицо его получившее выѣдетъ изъ предѣловъ общины и пріобрѣтетъ новое право родины въ другой общинѣ какъ для себя, такъ и для членовъ своей семьи, оно имѣетъ право на обратное полученіе половины уплаченнаго Gebühr'a (Пф. G. O., ст. 15).

[3]) Heimatsgesetz, ст. 8, II; Kutzer, назв. соч., 356.

[4]) Тамъ же, ст. 8, III.

дачи имъ протеста извѣщаются подавшая прошеніе община или фискъ [1]); если протестъ не будетъ уваженъ общиннымъ управленіемъ, то на такое рѣшеніе о пожалованіи права родины лицу не желавшему это право пріобрѣсти можетъ быть въ 14-дневный срокъ подана жалоба въ административно-судебныя инстанціи [2]).

Приведенныя выше подъ цифрами 1, 2 и 3 условія, на основаніи которыхъ можно просить о пожалованіи права родины безъ всякихъ ограниченій, дѣйствительны лишь для правобережной Баваріи. Въ Пфальцѣ эти условія примѣняются лишь тогда, когда просьба о пожалованіи права родины во пфальцской общинѣ поступила отъ лица происходящаго изъ правобережной Баваріи или отъ не баварскаго подданнаго [3]).

Право родины можетъ быть пріобрѣтено или безъ какихъ бы то ни было условій и оговорокъ, или же въ договорѣ о пріобрѣтеніи права родины могутъ быть включены оговорки, обусловливающія пріобрѣтеніе права родины исполненіемъ извѣстнаго рода обязанностей со стороны пріобрѣтающаго новую родину [4]).

Пріобрѣтеніе права родины путемъ односторонняго объявленія со стороны желающаго пріобрѣсти это право (Heimatssucher) существуетъ только въ пфальцскомъ правѣ и только для мѣстнаго уроженца, т. е. для того, кто въ какой-либо пфальцской общинѣ обладаетъ самостоятельнымъ или несамостоятельнымъ правомъ родины.

Необходимыми условіями для пріобрѣтенія права родины въ Пфальцѣ являются, также какъ и въ правобережной Баваріи: самостоятельность, совершеннолѣтіе и постоянное мѣстопребываніе въ предѣлахъ общины.

Здѣсь (въ Пфальцѣ) пріобрѣтеніе права родины обусловлено лишь соотвѣтственными заявленіями со стороны желающаго пріобрѣсти это право предъ общинными управленіями

---

[1]) Тамъ же, ст. 8, IV.

[2]) Тамъ же. ст. 8, V и ст. 23.

[3]) Тамъ же, ст. 27 и 10.

[4]) Тамъ же, ст. 9, а также Proebst, назв. соч., стр. 121.

покидаемой и вновь пріобрѣтаемой родины и уплатой вступительнаго взноса, если таковой установленъ. Разъ эти требованія исполнены, то община не можетъ отказать въ пожалованіи права родины, такъ какъ послѣднее пріобрѣтается уже механически въ силу закона [1]).

4. Право родины можетъ быть пріобрѣтено также и въ силу давности послѣ четырехъ или семи лѣтъ пребыванія въ данной общинѣ баварскимъ подданнымъ, лишеннымъ родины (Heimatlos) [2]) [3]) [4]).

Утрата права родины возможна лишь по слѣдующимъ причинамъ:

1. Для женщины въ случаѣ замужества съ лицомъ не имѣющимъ родины [5]).

2. Въ случаѣ утраты баварскаго подданства, такъ какъ только баварскій подданный можетъ имѣть родину въ Баваріи [6]).

3. Въ случаѣ отдѣленія общины-родины отъ Баваріи и присоединенія къ другому государству [7]).

4. Въ случаѣ упраздненія общины [8]).

5. Въ случаѣ пріобрѣтенія права родины въ другой баварской общинѣ [9]).

Выше было указано, что каждый баварецъ долженъ обязательно обладать правомъ родины въ одной изъ общинъ королевства; однакоже и въ Баваріи встрѣчаются люди не имѣющіе родины (Heimatlos) вовсе или же не могущіе точно

---

[1]) Тамъ же, ст. 28; а также Seydel II, стр. 66; Kutzer, назв. соч., стр. 333; Proebst, назв. соч., стр. 190.

[2]) Heimatsges., ст. 11, I и II; а также Kutzer, назв. соч., стр. 384; V. G. H. XXII, стр. 215, Nr. 45.

[3]) О понятии Heimatlos, см. ниже стр. 159.

[4]) Въ теченіе 4 или 7 лѣтъ необходимо непрерывное баварское подданство.

[5]) Heimatsges, ст. 18, I.

[6]) Тамъ же, ст. 15, п. 1.

[7]) Seydel, II, стр. 71; Kutzer, назв. соч., стр. 443.

[8]) Seydel, II, стр. 71.

[9]) Heimatsges., ст. 15, п. 2.

указать той общины, гдѣ они обладаютъ правомъ родины. Для такихъ лицъ закономъ установлено право предварительной родины (vorläufige Heimat). Оно существенно отличается отъ настоящаго права родины, такъ какъ единственнымъ его послѣдствіемъ является лишь право пребыванія въ данной общинѣ, всѣ же остальныя права (напримѣръ, избирательное право) остаются закрытыми для того, кто имѣетъ лишь предварительную родину [1]). Право предварительной родины можетъ быть пріобрѣтаемо и не баварскими подданными [2]); оно точно такъ же какъ и настоящее право родины можетъ быть самостоятельнымъ и несамостоятельнымъ, при чемъ несамостоятельное право предварительной родины превращается въ самостоятельное при тѣхъ же условіяхъ, которыя требуются для подобнаго превращенія настоящаго права родины.

Такимъ образомъ, люди не имѣющіе родины получаютъ временно право предварительной родины до тѣхъ поръ, пока не выяснится точно, гдѣ находится ихъ настоящая родина или пока они не пріобрѣтутъ себѣ право родины въ какой-либо общинѣ [3]). Подкидыши (Findelkinder) получаютъ право предварительной родины въ той общинѣ, гдѣ они были найдены; другія не имѣющія родины лица получаютъ право предварительной родины въ той общинѣ, гдѣ они проживали въ теченіе шести мѣсяцевъ безпрерывно за послѣдніе пять лѣтъ. Въ томъ случаѣ, если мѣсто, гдѣ найденъ былъ подкинутый ребенокъ или же проживало лицо не имѣющее права родины, находится внѣ предѣловъ какой-либо общины (напримѣръ въ selbständige Gemarkung), право предварительной родины дается ребенку или не имѣющему родину въ одной изъ общинъ того уѣзда, къ которому принадлежитъ это мѣсто [4]).

Въ силу закона право предварительной родины пріобрѣтается въ томъ случаѣ, если не баварскій подданный пріобрѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 16 и 19, II.
[2]) Тамъ же, ст. 17.
[3]) Тамъ же, ст. 16, I.
[4]) Тамъ же, ст. 16, II.

таетъ баварское подданство, не пріобрѣтая одновременно права родины. Это право предварительной родины пріобрѣтается тогда въ силу закона въ той общинѣ, гдѣ проживалъ принявшій подданство передъ тѣмъ какъ вступить въ число подданныхъ баварской короны; или же, если подданство принимается имъ поступленіемъ на государственную службу въ Баваріи, въ той общинѣ, гдѣ находится мѣсто его служенія, а если мѣсто его службы находится внѣ предѣловъ Баваріи, то въ той баварской общинѣ, гдѣ находится мѣсто служенія его ближайшаго начальства [1]).

Наконецъ, предварительное право родины въ общинѣ-родинѣ мужа дается женѣ и дѣтямъ баварца изъ правобережной Баваріи въ томъ случаѣ, если бракъ былъ заключенъ безъ исполненія требуемыхъ закономъ формальностей и въ то же время будущая супруга была не баварской подданной [2]).

Утрачивается право предварительной родины въ томъ случаѣ, если:

1) пріобрѣтается право настоящей родины;

2) выясняется, что получившій право предварительной родины уже обладалъ ранѣе правомъ постоянной родины;

3) утрачивается баварское подданство [3]).

Пожалованіе права родины относится къ компетенціи властей общиннаго управленія, при чемъ ими выдаются особыя свидѣтельства о томъ, что данное лицо обладаетъ правомъ родины въ данной общинѣ (Heimatschein) [4]). Форма этого свидѣтельства установлена министерскими циркулярами отъ 19 февраля 1885 г. и 28 декабря 1899 г. [5]) и сборъ за его выдачу

---

[1]) Тамъ же, ст. 16, III и IV, а также Proebst, назв. соч., стр. 154 и A. Maurer, назв. соч., стр. 57.

[2]) Тамъ же, ст. 31, II и III; ср. также A. Reger. Entscheidungen u. s. w. Band XX, стр. 103, 482, 485.

[3]) Тамъ же, ст. 16; A. Maurer, назв. соч., стр. 64.

[4]) Тамъ же, ст. 22, а также Proebst, назв. соч., стр. 177.

[5]) Пунктъ 10 (Weber XXVIII, стр. 765).

(помимо вступительнаго взноса за право родины) установленъ въ одну марку [1]) [2]).

Выясненіе же вопроса о томъ, гдѣ находится община-родина лицъ не имѣющихъ родины (Heimatlos) и пожалованіе имъ права предварительной родины относится къ компетенціи уѣздныхъ властей того уѣзда, въ предѣлахъ котораго находится мѣсто жительства или временнаго пребыванія лица не имѣющаго родины.

Въ томъ случаѣ, если нельзя съ точностью установить мѣсто пребыванія, то рѣшаютъ вопросъ уѣздныя власти того уѣзда, въ предѣлахъ коего возникаетъ вопросъ о пожалованіи не имѣющему родины права предварительной родины [3]).

Споры, возникающіе по поводу пожалованія права родины и уплаты вступительныхъ взносовъ, разрѣшаются въ административно-судебномъ порядкѣ [4]).

Право родины связано съ правомъ свободнаго пребыванія въ предѣлахъ родной общины и, даже если это право спорно

---

[1]) Ст. 27 des Gebührengesetzes vom 11 November 1899; а также Kutzer, назв. соч., стр. 450.

[2]) Форма свидѣтельства:

Von der unterzeichneten Gemeindeverwaltung (Magistrat, Gemeinderat) wird dem.

N. N. (Vor- u. Zuname)
(Stand)
Wonhaft in ...
Geboren am. ten. . . . . . 18...
Zu . . . . (Geburtsort)

hierdurch bescheinigt, das er (nebst seiner Ehefrau N. N.—Vor- und Zuname und seinen Kindern N. N.—Vor- und Zunamen) in der Gemeinde N. N. heimmatberechtigt ist. Gegenwärtige Bescheinigung gilt nicht zum Zwecke des Aufenthalts ausserhalb des Königreichs

. . . . . den ten . . . . . 18...

Die Gemeindeverwaltung (Magistrat, Gemeinderat) N. N.

(L. S.) N. N. Bürgermeister.

[3]) Heimatsgesetz, ст. 20, II; A. Reger, Entscheidungen u. s. w. Ergänzungsband IV, стр. 186.

[4]) Ges. 8 Aug. 1878, ст. 8, пунктъ 26 и 27; ст. 9, I; а также Reger-Dyroff, стр. 210—217.

или находится подъ сомнѣніемъ, ни одинъ полицейскій чинъ не можетъ выслать баварца изъ предѣловъ его родной общины [1]).

## III.

Право общиннаго гражданства (Gemeindebürgerrecht) сохранилось до сихъ поръ лишь въ юго-западныхъ государствахъ имперіи: въ Баваріи, Вюрттембергѣ, Баденѣ, Гессенѣ [2]).

Теперь, послѣ изданія ряда имперскихъ законовъ, разрушающихъ принципъ закрытой Bürgergemeinde, проводящихъ начало свободы передвиженія и водворенія и приближающихъ положеніе дѣла во всѣхъ государствахъ имперіи къ прусскому образцу, право общиннаго гражданства уже не имѣетъ того крупнаго значенія, которое оно имѣло раньше, когда съ нимъ былъ связанъ рядъ существенныхъ правъ и преимуществъ, въ особенности въ области призрѣнія бѣдныхъ. Однакоже и до сихъ поръ на юго-западѣ Германіи право гражданства играетъ не маловажную роль, такъ какъ отъ обладанія имъ зависитъ право участія въ коммунальныхъ выборахъ и право участія въ пользованіи имуществомъ общины [3]) [4]).

---

[1]) Heimatsgesetz, ст. 2.

[2]) Въ великихъ герцогствахъ лишь формально, см. выше стр. 138.

[3]) Въ Вюрттембергѣ существованіе права гражданства освящено даже постановленіемъ ст. 63 конституціи. Die Aufnahme der Gemeindebürger hängt von der Gemeinde ab, unter Vorbehalt der gesetzmässigen Entscheidung der Staatsbehörden in streitigen Fällen. Indessen setzt die Erteilung des Bürgerrechtes die vorgängige Erwerbung des Staatsbürgerrechtes voraus; см. также ст. 19 конституціи.

[4]) Въ Вюрттембергѣ и Баденѣ право общиннаго гражданства регламентировано въ особыхъ законахъ, а именно вюрттембергскій законъ über die Gemeindeangehörigkeit vom 16 Juni 1885 (новымъ G. O. 1906 г. отмѣнены ст. 9, I и II и ст. 13, II и измѣнены ст. 17, III, ст. 18 и ст. 19, I и III этого закона; см. статьи 253—255 Вюртт. G. O.) и баденскій законъ über die Rechte der Gemeindebürger und die Erwebung des Bürgerrechts vom 29 März 1884 г. (см. текстъ его у Moericke, Die Gemeindeordnung und die Städteordnung für das Grossh. Baden. Mannheim, 1911). Въ Баваріи же и Гессенѣ постановленія относительно общиннаго права гражданства содержатся въ обоихъ общинныхъ положе-

Такимъ образомъ все наличное населеніе общины въ юго-западной Германіи дѣлится на простыхъ обывателей и гражданъ, при чемъ послѣдніе обладаютъ нѣкоторыми особыми правами и несутъ особыя обязанности въ области общиннаго управленія.

Особыя права гражданъ сводятся къ участію въ управленіи общинными дѣлами, къ праву пользованія общинными имуществами и учрежденіями и къ праву не быть высылаемыми изъ предѣловъ общины, которой гражданами они состоятъ [1]).

---

ніяхъ Пфальца и правобережной Баваріи и въ Гессенскомъ общинномъ положеніи.

[1]) Бав. G. O., ст. 19; Пф., ст. 10 и 16; Вюртт. Burgerr. Ges., ст. 1, 27 и 28; Вюртт. G. O., ст. 11; Бад. Burgerr. Ges. § 1; Бад. G. O. § 70; Гесс. LGO, ст. 23, II. Слѣдуетъ отмѣтить, что значеніе, которое имѣетъ право общиннаго гражданства въ коммунальной жизни, далеко неодинаково въ четырехъ юго-западныхъ государствахъ. Тогда какъ въ Баваріи и Вюрттембергѣ принимать участіе въ общинныхъ выборахъ могутъ только граждане общины, въ Баденѣ и Гессенѣ наряду съ гражданами общины (Gemeindebürger въ Баденѣ, Ortsbürger въ Гессенѣ) коммунальными избирателями являются и другіе жители общины, удовлетворяющіе условіямъ налоговаго ценза (Бад. G. O. §§ 2 и 10, Гесс. LGO, ст. 16, 17 и 38). Ср. Kommunale Praxis, 1908, стр. 43. Такимъ образомъ въ Баденѣ и Гессенѣ фактически простые жители общины уравнены въ избирательныхъ правахъ съ общинными гражданами и выборныя права, принадлежавшія раньше только гражданамъ, распространены теперь и на остальныхъ налогоплательщиковъ общины. Это уравненіе въ правахъ общинныхъ гражданъ съ остальнымъ населеніемъ общины окончательно закрѣплено въ новѣйшихъ общинныхъ положеніяхъ Бадена (18 окт. 1910) и Гессена (8 іюля 1911). Waldecker, Das Ortsbürgerrecht im Grossherzogthum Hessen, Giessen, 1912.

Въ докладѣ комиссіи Гессенской нижней палаты указывается, что при обсужденіи ст. 23 общиннаго положенія нѣкоторые члены комиссіи указывали на то, что право общиннаго гражданства находится въ противорѣчіи съ имперскимъ законодательствомъ и создаетъ особыя привилегіи для гражданъ по сравненію съ остальными жителями общины и потому должно быть совершенно уничтожено. Но большинство комиссіи указывало на то, что права гражданства необходимо сохранить въ виду его коммунально-хозяйственнаго значенія, а особыя преимущества гражданъ въ сферѣ коммунальнаго избирательнаго права слѣдуетъ уничтожить; эта точка зрѣнія и воплощена въ ст. 23 и др. но-

1) Право участія въ управленіи общиной заключается прежде всего въ коммунальномъ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ. Въ Баваріи и Вюрттембергѣ только гражданинъ общины (Gemeindebürger) является ея полноправнымъ членомъ и только граждане могутъ избирать гласныхъ общинныхъ представительныхъ учрежденій и быть избираемы въ гласные [1]). Равнымъ образомъ къ этой же категоріи правъ гражданъ относится право участія въ голосованіи по отдѣльнымъ вопросамъ общиннаго управленія, когда какое-нибудь рѣшеніе должно быть принято голосованіемъ всѣхъ или извѣстной части гражданъ общины. И въ томъ и въ другомъ случаѣ отдѣльный гражданинъ прямо или косвенно (чрезъ избраннаго имъ гласнаго) оказываетъ вліяніе на рѣшеніе текущихъ во-

---

ваго Гессенскаго общиннаго положенія (см. v. Kalker, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen, Tüb., 1913, стр. 119. Best, Die Landgemeindeordnung für das Grossh. Hessen, стр. 10, 11).

Такимъ образомъ одна изъ главныхъ привилегій общиннаго гражданства—право исключительнаго участія въ коммунальныхъ выборахъ постепенно отпадаетъ подъ вліяніемъ того теченія, воплощеннаго въ законодательствѣ двухъ великихъ герцогствъ юго-запада, которое утверждаетъ, что къ общиннымъ избирательнымъ урнамъ должны быть допущены на ряду съ общинными гражданами и остальные жители данной общины (Бад. G. O. § 2; Гесс. LGO, ст. 16). Однакоже оба великія герцогства сохранили особыя постановленія относительно права общиннаго гражданства и условій его пріобрѣтенія и утраты, такъ какъ право участія въ пользованіи общиннымъ имуществомъ остается лишь за гражданами общины, да и избирательное коммунальное право остается за гражданами общины и къ нимъ лишь присоединяются новыя категоріи избирателей; поэтому и мы въ общемъ обзорѣ условій пріобрѣтенія и потери правъ общиннаго гражданства будемъ говорить не только о Баваріи и Вюрттембергѣ, но и о Баденѣ и Гессенѣ.

[1]) Бав. G. O. ст. 19, II, п. 1 и 2; Пф. ст. 16, п. 1 и 2. Вюртт. G. O., ст. 11, II. Въ Вюрттембергѣ пассивное избирательное право теряется на пять лѣтъ въ томъ случаѣ, если какой-либо гражданинъ былъ отрѣшенъ отъ должности члена общиннаго совѣта или общиннаго чиновника рѣшеніемъ дисциплинарнаго суда. Мы уже видѣли только-что (см. стр. 161, прим. 1), что въ Баденѣ и Гессенѣ наряду съ гражданами коммунальное избирательное право принадлежитъ и остальнымъ жителямъ общины, удовлетворяющимъ требованіямъ имущественнаго ценза.

просовъ общиннаго управленія, участвуетъ въ управленіи общиной.

2) Право личнаго пользованія общиннымъ имуществомъ и участія въ распредѣленіи его доходовъ -- второе существенное преимущество, даруемое закономъ общиннымъ гражданамъ. Общинныя земельныя владѣнія (Almendegüter) и лѣса (Waldungen) составляютъ это общинное имущество, но существуютъ еще и другія доходныя статьи [1] [2]. Къ пользованію общинными имуществами допускаются только такъ называемые активные граждане, т. е. лица мужского пола, самостоятельныя (ведущія собственное хозяйство), проживающія въ предѣлахъ общины, 25 лѣтъ отъ роду; если граждане, удовлетворяющіе всѣмъ вышеописаннымъ условіямъ, не происходятъ отъ активныхъ гражданъ, то для того чтобы получить право пользованія общиннымъ имуществомъ они должны внести особый сборъ — Einstandsgeld, размѣры котораго устанавливаются мѣстнымъ статутомъ. Къ участію въ пользованіи общиннымъ имуществомъ допускаются также и вдовы скончавшихся активныхъ гражданъ [3].

Пользованіе общинными учрежденіями и пользованіе имуществомъ общины въ томъ случаѣ если они не отнесены къ разряду личнаго пользованія (persönliche Gemeindenützungen) доступно для всѣхъ гражданъ (а не только активныхъ, даже и для не живущихъ въ общинѣ [4]).

3) Наконецъ, послѣднимъ правомъ общиннаго гражданина является его право притязать на то, что изъ предѣловъ общины, гражданиномъ которой онъ состоитъ, онъ не можетъ быть высланъ административными властями [5]).

---

[1]) Ихъ перечисленіе даютъ для Вюртт. ст. 31, 32 и 43 Bürgerrechtsges. для Бадена §§ 118—126 G. O., а также см. Wielandt, Neues badisches Bürgerbuch, томъ I, стр. 316.

[2]) Бав. G. O. ст. 19, II, п. 3; Пф. ст. 16 п. 3; Вюртт. Bürgerrechtsges. ст. 27 и 28; Бад. Bürgerrechtsges. § 1, п. 1, ср. также Гесс. LGO, ст. 17, III, 31, 32, 33, 34.

[3]) Вюртт. Bürg. G. ст. 20—32; Бад. Bürg. G. § 56.

[4]) Бав. G. O. ст. 19, II, п. 4; Пф. ст. 16, п. 4; Вюртт. Bürg. G., ст. 33.

[5]) Въ Баваріи это вытекаетъ изъ того положенія закона, что каждый, кто пріобрѣлъ въ данной общинѣ право гражданства, тѣмъ самымъ пріобрѣ-

Правамъ гражданина общины соотвѣтствуютъ и обязанности его по отношенію къ общинѣ, которыя сводятся къ обязательному принятію должностей по общинному управленію и къ уплатѣ общинныхъ налоговъ. Всякій гражданинъ, будучи избранъ гласнымъ общиннаго представительнаго собранія или членомъ его исполнительнаго органа, обязанъ принять избраніе, исполнять возложенныя на него обязанности въ теченіе установленнаго закономъ срока и отказаться можетъ лишь въ силу особыхъ основаній, которыя перечислены въ законѣ [1] [2]. Однакоже надо замѣтить, что платить общинные налоги должны не только граждане, но и всѣ живущіе въ предѣлахъ общины, въ томъ случаѣ если законы объ общинномъ обложеніи возлагаютъ на нихъ уплату общинныхъ налоговъ; такимъ образомъ особою обязанностью гражданъ фактически является только одна обязанность — принятія избранія въ гласные или на должность члена общинной управы [3].

Право гражданства есть право личное; оно не связано съ правомъ обладанія земельной собственностью въ предѣлахъ общины.

Въ Вюрттембергѣ законъ допускаетъ гражданство въ двухъ или нѣсколькихъ общинахъ при условіи заявленія со стороны пріобрѣвшаго право гражданства въ какой-либо общинѣ общин-

таетъ тамъ и право родины (Бав. G. O. ст. 19, I; Пф. ст. 10; Вюртт. Bürg. G. ст. 1; Бад. Bürg. Ges. ст. 1; см. также § 4 имперскаго Freizügigkeitsgesetzes vom 1 November 1867 и баденскій Aufenthaltsgesetz 5 Mai 1870. Zeller, Handbuch der gesammten württembergischen Gemeindeverwaltung, insbesondere für Gemeindebehörden, Dritte durchaus neu bearbeitete Auflage, herausgegeben von C. A. Huzel, Heidelberg, 1892, стр. 37, Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, стр. 177.

[1]) Бав. G. O. ст. 19, III; Пф. G. O. ст. 10; Вюртт. Bürg. Ges. ст. 16 и 17 и G. O. ст. 27 и 28.

[2]) Основанія для отказа отъ принятія избранія будутъ нами изложены въ другомъ мѣстѣ въ связи съ разсмотрѣніемъ правового положенія гласныхъ общинныхъ представительныхъ собраній и членовъ исполнительныхъ органовъ общиннаго управленія.

[3]) Въ Баденѣ и Гессенѣ обязательность принятія избранія въ гласные и на общинныя исполнительныя должности распространена на всѣхъ общинныхъ избирателей, какъ на общинныхъ гражданъ, такъ и на прочихъ жителей общины (Бад. G. O. § 23, I; Гесс. LGO, ст. 18, I).

нымъ властямъ той общины, гдѣ онъ уже состоитъ гражданиномъ, о желаніи остаться и здѣсь въ числѣ гражданъ общины. Срокъ для такого заявленія трехмѣсячный [1]).

Обязательное пріобрѣтеніе права гражданства существуетъ лишь въ баварскомъ Пфальцѣ, гдѣ каждый пріобрѣтающій право родины въ какой-либо общинѣ тѣмъ самымъ механически, въ силу закона, пріобрѣтаетъ и право гражданства въ этой общинѣ [2]). Въ правобережной же Баваріи, въ Вюртембергѣ, Баденѣ и Гессенѣ далеко не всякій подданный долженъ быть обязательно гражданиномъ какой-либо общины. Въ правобережной Баваріи, хотя право родины и долженъ имѣть всякій баварецъ, однакоже съ нимъ не связано обязательное пріобрѣтеніе права гражданства [3]), а въ Вюрттембергѣ и Баденѣ имѣются подданные, которые не состоятъ гражданами ни въ одной общинѣ, такъ какъ каждый гражданинъ можетъ отказаться отъ своего права гражданства и не обязанъ пріобрѣсти новое право гражданства въ другой общинѣ. Однакоже отказъ можетъ быть заявленъ лишь лицомъ не живущимъ въ общинѣ [4]).

Такимъ образомъ, за нѣкоторыми исключеніями [5]), право гражданства можетъ быть добровольно принято и утрачено вездѣ, кромѣ Пфальца; посмотримъ же, каковы условія пріобрѣтенія и потери права гражданства.

Пріобрѣтается право гражданства рожденіемъ, бракомъ и принятіемъ въ число гражданъ; въ Баваріи (какъ въ правобережной, такъ и въ Пфальцѣ) извѣстенъ только послѣдній способъ пріобрѣтенія права гражданства—принятіе въ число гражданъ общины общинными властями.

---

[1]) Вюртт. Bürg. Ges. ст. 39 и 40.

[2]) Пф. G. O. ст. 10; а такъ какъ всѣ баварцы должны обладать правомъ родины въ какой-либо общинѣ, то значитъ въ Пфальцѣ всѣ получаютъ и право гражданства.

[3]) Бав. G. O. ст. 17.

[4]) Вюртт. Bürg. Ges. ст. 36, II и 37, а также Fleischhauer въ Amtsblat des Minist. d. Innern за 1885 годъ, стр. 369 и 372; Бад. G. O. §§ 2 и 96; а также Walz, Staatsrecht Badens, стр. 177; ср. также Гесс. LGO. ст. 24, I.

[5]) Объ этихъ исключеніяхъ см. ниже стр. 170—171.

1. Чрезъ происхожденіе пріобрѣтается право гражданства законными дѣтьми отца, обладающаго правомъ гражданства въ общинѣ, внѣбрачными дѣтьми въ той общинѣ, гдѣ обладаетъ правомъ гражданства ихъ мать [1]). Въ томъ случаѣ, если родители пріобрѣтаютъ или утрачиваютъ право гражданства, дѣти до двадцатипятилѣтняго возраста пріобрѣтаютъ и теряютъ право гражданства вмѣстѣ съ ними; если же дѣтямъ исполнилось двадцать пять лѣтъ, то они сохраняютъ за собой старое право гражданства даже въ томъ случаѣ, если родители теряютъ его [2]).

2. Женщина, вышедшая замужъ за гражданина данной общины, тѣмъ самымъ пріобрѣтаетъ право гражданства въ этой общинѣ [3]).

3. Чрезъ принятіе въ число гражданъ общинными властями (Erteilung, Annahme) [4]). Для того, чтобы быть принятымъ въ число гражданъ общины, необходимо быть подданнымъ даннаго государства [5]), имѣть 25 лѣтъ отъ роду, уплачивать общинные налоги [6]), быть самостоятельнымъ [7]) и неопо-

---

[1]) Вюртт. Bürg. G. ст. 5; Бад. Bürg. Ges. §§ 6—9. Гессенское уложеніе говоритъ только о пріобрѣтеніи права гражданства въ той общинѣ, гдѣ былъ гражданиномъ отецъ ищущаго права гражданства (Гесс. LGO. ст. 24, I).

[2]) Вюртт. Bürg. Ges. ст. 5.

[3]) Вюртт. Bürg. Ges. ст. 5; Бад. Bürg. Ges. § 5, II.

[4]) Бав. G. O. ст. 10; Пф. G. O. ст. 11—12; Вюртт. Bürg. Ges. ст. 7, Бад. Bürg. Ges. § 4 и сл.

[5]) Въ Вюрттембергѣ по старому Bürgerrechtsgesetzes 6 іюля 1849 ст. 8 могъ быть принятъ въ число гражданъ общины и подданный другого германскаго государства на условіяхъ взаимности, но нынѣ дѣйствующій законъ 1885 года установилъ требованіе Вюрттембергскаго подданства (Göz, стр. 276).

[6]) Налоги, падающіе на имущества жены и дѣтей, также причитываютъ къ уплачиваемымъ главой семьи.

[7]) Самостоятельнымъ почитается тотъ, кто можетъ содержать безъ посторонней помощи самого себя и свое семейство или же обладаетъ имуществомъ, для этой цѣли достаточнымъ (Вюртт. Bürg. Ges. ст. 6; Бад. Bürg. Ges. § 10).

Баварское и Пфальцское общинныя положенія опредѣляютъ понятіе самостоятельности отрицательно. По ст. 11, абз. II, бав. и ст. 10 абз. II,

роченнымъ [1]); въ Баваріи требуется еще постоянное пребываніе въ предѣлахъ общины.

Въ томъ случаѣ, если всѣ эти условія имѣются налицо, наступаетъ для заинтересованнаго субъекта право притязать на пожалованіе ему права гражданства общиной. Однакоже для того, чтобы получить право притязанія необходимо, кромѣ перечисленныхъ выше условій, еще обладать извѣстнымъ цензомъ осѣдлости [2]) и въ то же время безнедоимочно уплачивать какъ общинные, такъ и государственные налоги [3]); въ Баваріи достаточно обладать лишь правомъ родины въ какой-либо общинѣ для того, чтобы притязать на полученіе въ этой общинѣ и права гражданства.

Помимо всѣхъ этихъ условій при полученіи права гражданства необходимо еще внести въ общинную кассу особый взносъ (Bürgerrechtsgebühr). Размѣры этого взноса весьма разнообразны [4]).

Въ Баваріи сборъ этотъ устанавливается общинными представительными учрежденіями; существуютъ общины, въ которыхъ совсѣмъ не взыскивается никакого сбора, но если общинныя представительныя учрежденія пожелаютъ установить этотъ Bürgerrechtsgebür, то при опредѣленіи размѣровъ взноса они связаны указаніями закона, а именно въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 20.000 человѣкъ сборъ не долженъ превышать 171 марку 43 пф. (100 гульд.), въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 5.000 человѣкъ — 128 м. 75 пф. (75 гульд.). въ общинахъ съ населеніемъ болѣе чѣмъ 1.500 человѣкъ—

Пф. самостоятельными лицами не почитаются: 1) состоящіе подъ опекой, 2) прислуга и подмастерья живущія на хлѣбахъ работодателя, а также взрослыя дѣти, живущія въ родительскомъ домѣ и на счетъ главы семьи (см. также бав. Ausführungsgesetz z. B. G. B. von 9 Juni 1899, ст. 158). см. выше, стр. 152.

[1]) Подъ неопороченностью (Unbescholtenheit) въ Вюрттембергѣ понимается отсутствіе тѣхъ условій, при которыхъ данный субъектъ утрачиваетъ избирательное право (ст. 6. Bürg. Ges).

[2]) Бав. G. O. ст. 13. Пф. G. O. ст. 11; Бад. Bürg. Ges. § 20 Гесс. LGO. ст. 24.

[3]) Бав. G. O. ст. 13; Пф. G. O. ст. 11; Вюртт. Bürg. Ges. ст. 7.

[4]) Saran, Burgerrechtsgeld (Gesetz und Recht, 1912), стр. 543 и сл.

85 м. 71 пф. (50 гульд.) и въ общинахъ меньшихъ размѣровъ—42 м. 86 пф. (25 гульд.). Для не баварскихъ подданныхъ этотъ сборъ можетъ быть увеличенъ вдвое [1]).

Для лицъ мало состоятельныхъ и уже обладающихъ правомъ родины въ той общинѣ, гдѣ они получаютъ право гражданства, Bürgerrechtsgebühr не долженъ превышать половины опредѣленной въ законѣ суммы; если же эти лица не обладаютъ правомъ родины, то взносъ не долженъ превышать двухъ третей установленной закономъ суммы. Малосостоятельнымъ считается тотъ, кто уплачиваетъ менѣе трехъ или четырехъ (въ зависимости отъ размѣровъ общины) гульденовъ налога [2]).

Въ томъ случаѣ, если въ теченіе двухъ лѣтъ послѣ пріобрѣтенія права гражданства въ какой-либо общинѣ, субъектъ его пріобрѣвшій выселяется изъ предѣловъ этой общины и въ теченіе трехъ лѣтъ пріобрѣтаетъ право родины для себя и для своей семьи въ другой общинѣ, то онъ имѣетъ право получить обратно половину уплаченнаго имъ въ первой общинѣ взноса [3]).

Въ баварскомъ Пфальцѣ, кромѣ того, по закону освобождаются отъ уплаты Bürgerrechtgebühr слѣдующія лица:

1) тотъ, кто утерявъ право гражданства, снова пріобрѣтаетъ его въ той же общинѣ въ томъ случаѣ, если взносъ былъ уплаченъ и не полученъ назадъ (по ст. 15, G. O.) [4]);

2) тотъ, кто уплатилъ уже свой Heimatsgebühr въ данной общинѣ, имѣетъ право присчитать этотъ Heimatsgebühr къ Bürgerrechtsgebühr'у и послѣдній долженъ быть уменьшенъ на сумму, соотвѣтствующую размѣрамъ перваго [5]);

3) тотъ, кто уплатилъ ранѣе общинѣ Insassen или Beisassengebühr, можетъ вычесть общую сумму этого взноса изъ Bürgerrechtshebühr'а [6]).

---

[1]) Бав. G. O., ст. 18 и 20.

[2]) Бав. G. O. ст. 23, II.

[3]) Бав. G. O. ст. 21; Пф. G. O. ст. 15.

[4]) Пф. G. O. ст. 18, III.

[5]) Пф. G. O. ст. 23, III и Heimatsgesetz ст. 12, III.

[6]) Пф. G. O. ст. 20, IV.

Въ Вюрттембергѣ сумма Bürgerrechtsgebühr'а гораздо ниже нежели въ Баваріи и ея размѣры колеблются отъ двухъ до двадцати пяти марокъ, при чемъ въ точности размѣры взноса опредѣляются общиннымъ статутомъ [1]). Но здѣсь кромѣ Bürgerrechtsgebühr'а существуетъ еще такъ называемый Einstandsgeld (вступительный взносъ) для полученія права пользованія доходами съ общинныхъ имуществъ и учрежденій; размѣры этого Einstandsgeld опредѣляются общиннымъ статутомъ и не должны превышать болѣе чѣмъ въ пять разъ той средней годичной чистой выгоды, которую получаетъ каждый гражданинъ общины отъ общинныхъ имуществъ ко времени изданія статута; въ то же самое время взносъ этотъ не долженъ превышать ста марокъ [2]).

Весьма сходны съ Вюртгембергскими порядками и постановленія новаго общиннаго положенія Великаго Герцогства Гессенскаго; здѣсь также надо платить основной сборъ, носящій въ Гессенѣ наименованіе Einzugssgeld, и дополнительный сборъ, называемый Einkaufsgeld; размѣры этихъ сборовъ опредѣляются постановленіемъ общиннаго совѣта, подлежащимъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ [3]).

Въ Баденѣ же вступительный сборъ взимается лишь одинъ, основной, какъ въ Баваріи [4]).

Если то лицо, которое проситъ о принятіи его въ число гражданъ, не удовлетворяетъ всѣмъ приведеннымъ выше условіямъ, то общинныя власти могутъ отказать въ пріемѣ его въ число гражданъ общины; въ Баваріи къ причинамъ, мѣшающимъ пріобрѣтенію права общиннаго гражданства, отнесены еще лишеніе правъ состоянія по приговору уголовнаго суда, возбужденіе уголовнаго преслѣдованія, влекущаго за собою подобный приговоръ, наложеніе опеки, открытіе конкурснаго производства и принятіе призрѣнія изъ общественныхъ средствъ

[1]) Вюртт. G. O. ст. 253; Bürg. Ges. ст; 9, I и II; а также Bazill, Das Württemb. Gesetz über die Gemeindeangehörigkeit nebst Vollzugsvorschriften, Stuttg. 1909, стр. 58.

[2]) Вюртт. Bürg. Ges. ст. 23—26 и 33, также Göz, назв. соч., стр. 276.

[3]) Гесс. LGO ст. 29 и 30.

[4]) Бад. G. O. Bürg. Ges. § 33.

въ теченіе двухъ лѣтъ предшествовавшихъ ходатайству о пожалованіи права гражданства [1]).

Въ видѣ исключенія изъ общаго правила баварское законодательство даетъ право притязанія на полученіе права общиннаго гражданства и въ тѣхъ случаяхъ, когда не имѣется на лицо требуемыхъ выше по ст. 15 общиннаго уложенія условій, но для такого исключенія изъ общаго правила необходимо слѣдующее: обладаніе баварскимъ подданствомъ, обладаніе жилымъ домомъ облагаемымъ общинными налогами или же принадлежность къ числу трехъ наиболѣе облагаемыхъ въ общинѣ жителей [2]); это правило распространяется и на юридическихъ лицъ, удовлетворяющихъ приведеннымъ условіямъ [3]).

Притязанія этихъ привилегированныхъ лицъ могутъ быть отклоняемы общинными учрежденіями по тѣмъ же основаніямъ, какъ и просьбы другихъ просителей, за исключеніемъ отказа по случаю наложенія опеки. Притязанія же юридическихъ лицъ могутъ быть отклоняемы въ томъ случаѣ, если противъ нихъ возбуждено конкурсное производство.

Наконецъ по баварскому и пфальцскому законодательству пріобрѣтеніе права гражданства обязательно для цѣлаго ряда лицъ. Такъ обязаны пріобрѣсти право гражданства въ общинѣ по требованію общиннаго управленія тѣ, кто въ теченіе пяти лѣтъ уже проживаютъ постоянно въ предѣлахъ общины и облагаются въ теченіе этого времени прямыми налогами въ размѣрѣ не менѣе трехъ флориновъ (5 м. 14 пф.) въ годъ, а въ общинахъ съ населеніемъ свыше 20.000 не менѣе четырехъ флориновъ (6 м. 86 пф.) [4]). Не обязаны пріобрѣтать гражданство тѣ лица, которыя проживаютъ въ общинѣ въ цѣ-

---

[1]) Бав. G. O. ст. 13; подобнаго рода ограниченія имѣются и въ Баденѣ въ силу § 21 Bürg. Ges.

[2]) Бав. G. O., ст. 15, I.

[3]) Бав. G. O., ст. 15, III.

[4]) Бав. G. O., ст. 17, I; Пф. G. O., ст. 13 (въ Пфальцѣ, кромѣ указанныхъ въ текстѣ требованій, необходимо еще обладать правомъ родины въ той общинѣ, которая притязаетъ на включеніе даннаго лица въ составъ своихъ гражданъ).

ляхъ исполненія своихъ публично-правовыхъ обязанностей или по долгу службы; необязательно также пріобрѣтеніе права гражданства для тѣхъ, кто получаетъ пенсію за свою прежнюю службу, даже въ томъ случаѣ, если они обложены налогомъ на доходъ съ капитала или подоходнымъ налогомъ [1]).

Разъ въ Баваріи существуетъ возможность для юридическихъ лицъ пріобрѣсти общинное гражданство, то разумѣется необходимо допустить и осуществленіе этого права черезъ представителя. Послѣдній можетъ былъ только одинъ и долженъ быть баварскимъ подданнымъ, совершеннолѣтнимъ и самостоятельнымъ. Право гражданства можетъ быть осуществляемо чрезъ представителя также и тѣми особо привилегированными лицами, которыя получаютъ право гражданства по исключенію, а также женщинами и малолѣтними [2]).

Въ Вюрттембергѣ право общиннаго гражданства можетъ быть также пріобрѣтено путемъ избранія на постъ общиннаго старшины; изданіемъ общиннаго статута это право пріобрѣтенія гражданства по должности можетъ быть распространено и на другія должности общиннаго управленія, при томъ однако непремѣнномъ условіи, чтобы пріобрѣтающій такимъ путемъ право гражданства былъ Вюрттембергскій подданный [3]).

Право общиннаго гражданства утрачивается по общему правилу въ томъ случаѣ, если теряются основанія, по которымъ оно можетъ быть пріобрѣтено. Однако, все же вопросъ рѣшается не одинаково въ различныхъ государствахъ.

Тогда какъ въ правобережной Баваріи въ законѣ указано лишь то общее положеніе, что право гражданства утрачивается вмѣстѣ съ утратой условій, на которыхъ было основано его пріобрѣтеніе [4]), въ Вюртембергѣ и Баденѣ въ законахъ о

---

[1]) Бав. G. O., ст. 17, II.

[2]) Бав. G. O., ст. 15, IV и V, см. выше, стр. 170.

[3]) Вюртт. Bürg. Ges., ст. 10. Zeller, Haudbuch der gesammten Württ. Gemeindeverwaltung, стр. 43; Gaupp, Das Staatsrecht des Kön. Württemberg, стр. 178.

[4]) Бав. G. O., ст. 18.

правѣ гражданства перечисляются тѣ условія, при которыхъ утрачивается право гражданства. Эти условія слѣдующія:

1) утрата подданства;

2) пріобрѣтеніе права гражданства въ другой общинѣ;

3) смерть;

4) отказъ отъ права гражданства; въ Баденѣ отказъ отъ права гражданства возможенъ въ томъ случаѣ, если отказывающійся поступаетъ на государственную службу; въ Вюрттембергѣ отказаться можетъ только лицо достигшее двадцатипятилѣтняго возраста и не живущее въ предѣлахъ общины; если отказывающійся отъ права гражданства проживаетъ въ предѣлахъ общины, то общинныя представительныя учрежденія или Bezirksamt могутъ возбудить протестъ противъ отказа и послѣдній только тогда имѣетъ силу, если въ теченіе года не было возбуждено противъ него протеста; отказъ недѣйствителенъ также и тогда, если отказывающійся занимаетъ какую-либо должность по общинному управленію [1]).

Въ Вюрттембергѣ право гражданства утрачивается также въ случаѣ неплатежа Recognitionsgebühr—особаго сбора, который долженъ платить всякій общинный гражданинъ не живущій въ предѣлахъ своей общины, исчисляемаго въ томъ же размѣрѣ, въ какомъ живущими въ общинѣ гражданами уплачивается особый налогъ Wohnsteuer. Если этотъ Gebühr въ теченіе трехъ мѣсяцевъ послѣ полученія извѣщенія о необходимости уплаты его не будетъ внесенъ, то право гражданства въ общинѣ утрачивается [2]).

Совершенно особый порядокъ существуетъ въ баварскомъ Пфальцѣ. Здѣсь право гражданства тѣсно связано съ правомъ родины и можетъ быть утрачено только тогда, когда утрачивается право родины. Однакоже и здѣсь право гражданства если и не совершенно утрачивается, то все же временно поражается:

1) если гражданинъ имѣетъ мѣсто жительства въ другой общинѣ;

---

[1]) Вюртт. Bürg. Ges., ст. 36, 37 и 15; Бад. Bürg. Ges. §§ 70, 71, 73.

[2]) Вюртт. Bürg. Ges., ст. 34, 36 и 38.

2) если его имущество не обложено болѣе прямыми налогами и

3) если онъ болѣе не самостоятеленъ [1]).

Здѣсь право гражданства не утрачивается, но его осуществленіе пресѣкается при наличности вышеприведенныхъ препятствующихъ обстоятельствъ; какъ только эти препятствія исчезаютъ, такъ возстановляется и право осуществленія права гражданства.

Общиннымъ представительнымъ учрежденіемъ предоставлено право пожалованія почетнаго общиннаго гражданства за особыя заслуги даже въ томъ случаѣ, если налицо не имѣется условій необходимыхъ для пріобрѣтенія права гражданства, но съ почетнымъ гражданствомъ не связаны права и обязанности обыкновенныхъ гражданъ, за исключеніемъ коммунальнаго избирательнаго права [2]).

Споры о правѣ гражданства разрѣшаются административными судами [3]).

## IV.

Тогда какъ въ Баваріи и Вюрттембергѣ полноправными членами сельской общины считаются только тѣ, кто обладаетъ правомъ гражданства въ этой общинѣ, въ Пруссіи, Саксоніи и Эльзасъ-Лотарингіи членами общины считаются всѣ прожившіе въ теченіе опредѣленнаго срока на территоріи общины лица; такимъ образомъ на сѣверѣ и востокѣ Германіи, а также въ Эльзасѣ не существуетъ южно-нѣмецкой Bürgergemeinde и тѣсно связаннаго съ ней и ее обусловливающаго права общиннаго гражданства, а осуществленъ принципъ Einwohnergemeinde—открытой общины, членами которой являются всѣ населяющіе ея предѣлы люди. Правда, въ трехъ провинціяхъ Пруссіи: Ганноверѣ, Вестфаліи и Рейнской провинціи сохранилась до сихъ поръ еще старинная Grundbesitzergemeinde, но

[1]) Пф., G. O., ст. 14.

[2]) Бав. G. O., ст. 34; Пф. G. O., ст. 17; а также Medicus, Gemeindeordnung für die Pfalz. Nordlingen, 1869, стр. 67.

[3]) Бав. и Пф. Gesetz. v. 8 August 1879, ст. 8, п. 26 и 27 и ст. 9, I; Вюртт. Bürg. Ges., ст. 62.

въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, Шлезвигъ-Голштейнѣ, королевствѣ Саксоніи и Эльзасъ-Лотарингіи система Einwohnergemeinde проведена въ ея чистомъ видѣ.

Все населеніе общины дѣлится на жителей общины (Gemeindeangehörige) (въ Саксоніи Gemeindemitglieder [1]) и членовъ общины (Gemeindeglieder въ Пруссіи, въ Гессенъ-Нассау и Гогенцоллернѣ Bürger, Stimmberechtigte въ Саксоніи и Эльзасѣ [2]); избирательнымъ коммунальнымъ правомъ и правомъ голоса на общинныхъ собраніяхъ обладаютъ только Gemeindeglieder (въ Пруссіи [3]) и Stimmerechtigte (въ Саксоніи).

Жителемъ общины (Gemeindeangehörige) почитается тотъ, кто имѣетъ постоянное мѣстожительство въ общинѣ, за исключеніемъ находящихся на военной службѣ въ предѣлахъ общины [4]). Такимъ образомъ принадлежность къ общинѣ здѣсь не обусловлена происхожденіемъ субъекта или принятіемъ его въ число членовъ общины, а покоится на точномъ опредѣленіи закона и обусловливается только проживаніемъ въ предѣлахъ общины. Имѣющимъ постоянное мѣстожительство почитается всякій, кто обладаетъ въ общинѣ жилищемъ и состоящими при немъ постройками и постоянно въ нихъ проживаетъ [5]).

Въ Саксоніи, для того чтобы считаться жителемъ общины, необходимо, кромѣ ценза осѣдлости въ общинѣ, обладать также и цензомъ самостоятельности. Самостоятельнымъ въ Саксоніи

[1]) LGO, вост., Ш.-Г., Г.-Н. и Гог. § 7, I; Genzmer LGO, стр. 42; Сакс. LGO § 15; Э.-Л. G. O. § 1; а также Bruck, I, стр. 249.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 39, I; Г.-Н. и Гог. LGO § 9, I; Сакс. LGO § 24. Э.-Л. G. O. § 1.

[3]) Bürger въ Гессенъ-Носсау и Гогенцоллернѣ.

[4]) Вост., Ш.-Г., Г.-Н. и Гог., LGO § 7, I; Сакс. LGO § 15.

[5]) Вост., Ш.-Г., Г.-Н. и Гог. LGO § 7. II; см также OVGE XLI. стр. 165 и XLVIII, стр. 166. Обладаніе жилищемъ не предполагаетъ необходимости права собственности на него, но въ то же время обладаніе должно быть обязательно продолжительнымъ и прочнымъ; этихъ признаковъ не имѣется, напримѣръ, если право собственности пріобрѣтено только на короткій срокъ или передано впредь до обратнаго востребованія (wiederruflich), см. OVGE XLVII, стр. 106 и XLIX, стр. 103.

считается лицо дѣеспособное, живущее не на иждивенiи отца или кого-либо другого, а на собственныя средства [1]).

Для того чтобы быть членомъ общины (Gemeindemitglied) или обладающимъ правомъ голоса (Stimmberechtigte), необходимо помимо постояннаго мѣстожительства въ предѣлахъ общины удовлетворять еще и другимъ требованiямъ закона.

Въ Эльзасѣ членами общины считаются всѣ имперскiе подданные, имѣющiе постоянное жительство въ предѣлахъ общины и такимъ образомъ любой германскiй подданный можетъ стать членомъ эльзасъ-лотарингской общины.

Въ королевствѣ Саксонiи изъ числа жителей общины (Mitglieder, какъ они здѣсь называются) выдѣленъ еще особый классъ Stimmberechtigte (въ восточныхъ провинцiяхъ Пруссiи и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ этотъ классъ жителей общины носитъ наименованiе Mitglieder), которые и суть, собственно, настоящiе члены общины, такъ какъ только они обладаютъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ, а въ небольшихъ общинахъ изъ нихъ только состоитъ общинный сходъ. Для того чтобы стать Stimmberechtigte въ сельской общинѣ, необходимо быть саксонскимъ подданнымъ, 25 лѣтъ отъ роду и имѣть прочную осѣдлость въ предѣлахъ общины или проживать въ ней въ теченiе по меньшей мѣрѣ двухъ лѣтъ [2]).

Законъ требуетъ, чтобы Stimmberechtigte дѣйствительно (wesentlich) проживалъ въ общинѣ въ теченiе двухъ лѣтъ, а

---

[1]) OVGE vom 11 Juli 1903 г. Jahrbuch, IV, стр. 335, см. также OVGE vom 20 April 1905 г. Jahrbuch, VI, стр. 169. Къ числу жителей общины относятся также и землевладѣльцы или собственники промышленныхъ предпрiятiй не живущiе въ общинѣ, но обладающiе землею или предпрiятiемъ, расположенными въ ея предѣлахъ (такъ назыв. Forensen), а равно и юридическiя лица, владѣющiя землей или предпрiятiемъ (Сакс. LGO § 15, II), однакоже Forensen лишены пассивнаго избирательнаго права, а юридическiя лица и права голосованiя (Сакс. LGO §§ 25 и 22, II). Однакоже въ порядкѣ изданiя мѣстнаго статута можетъ быть предоставлено пассивное избирательное право и Forensen (Сакс. LGO § 25, I; новшество закона 4 Iюля 1912).

[2]) Сакс., LGO § 22, I.

не наѣзжалъ только туда лѣтомъ или зимой [1]). Не обязательно, чтобы Stimmberechtigte былъ мужчина; женщины также могутъ быть избирателями, но для нихъ требуется уже обязательно осѣдлость (Ansässigkeit) въ общинѣ, а не одно только мѣсто жительства (Wohnsitz). Подъ осѣдлостью понимается обладаніе земельнымъ участкомъ съ домомъ и постоянное проживаніе въ этомъ домѣ.

Исключаются изъ числа Stimmberechtigte тѣ лица, которыя получали вспомоществованіе вслѣдствіе бѣдности изъ общественныхъ средствъ, противъ которыхъ открыто конкурсное производство, отрѣшенныя или временно устраненныя отъ должности, лишенныя правъ состоянія, находящіяся подъ полицейскимъ надзоромъ тѣ, на которыхъ числятся недоимки по взносу повинностей за послѣдніе два года и утратившіе самостоятельность [2]).

Въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, въ Шлезвигъ-Гольштейнѣ, Гессенъ-Нассау и Гогенцоллернѣ членомъ общины считается тотъ, кто обладаетъ такъ называемымъ Gemeinderecht или Bürgerrecht [3]). Содержаніемъ этого права является:

1) участіе съ правомъ голоса въ общинномъ сходѣ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ, въ виду небольшого количества жителей, не существуетъ общиннаго представительства, а всѣ обладающіе Gemeinderecht жители собираются сами на общинный сходъ, который и служитъ распорядительнымъ органомъ сельской общины;

2) избирательное право въ тѣхъ общинахъ, въ которыхъ имѣется общинное представительство и

3) право и обязанность принимать избраніе на безплатныя должности по общинному управленію [4]). Gemeinderecht пріобрѣтается каждымъ самостоятельнымъ жителемъ общины въ силу закона, даже и противъ его воли, какъ только ему

---

[1]) OVGE vom Januar 1904 въ Jahrbuch V, стр. 171, приведено также у Otto Mayer'a, Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Tübingen, 1909, стр. 282.

[2]) Сакс., LGO § 23.

[3]) Вост. и Ш.-Г., LGO § 39, I; Г.-Н. и Гог. LGO § 9, I.

[4]) Вост. и Ш.-Г. § 40; Г.-Н. и Гог. LGO § 10.

исполнится 24 года отъ роду, [1]) но кромѣ того для полученія Gemeinderecht необходимо еще:

a) быть германскимъ подданнымъ;

b) не быть лишеннымъ правъ состоянія;

c) проживать постоянно въ предѣлахъ общины въ теченіе по меньшей мѣрѣ одного года [2]);

d) не пользоваться призрѣніемъ изъ общественныхъ средствъ;

e) уплачивать причитающіеся налоги [3]);

f) обладать извѣстной долей экономической независимости, а именно:

α) или обладать жилымъ домомъ (хотя бы и небольшихъ размѣровъ) въ предѣлахъ общины,

---

[1]) Самостоятельнымъ считается всякій мужчина, достигшій двадцатичетырехлѣтняго возраста и ведущій самостоятельно собственное хозяйство; къ этой категоріи самостоятельныхъ хозяевъ относятся также и квартиронаниматели (даже и меблированныхъ квартиръ). Требуется только, чтобы хозяйство было независимо и не входило въ составъ чьего-либо другого хозяйства (OVGE XIV, стр. 170, а также рѣшеніе отъ 29 ноября 1904 года, перепечатанное въ Pr. V. Bl. XXVI, стр. 601). Поэтому тѣ, кто снимаетъ комнату для ночлега (такъ называемые Schlafburschen), не относятся къ категоріи самостоятельныхъ лицъ, такъ какъ они принадлежатъ къ хозяйству сдающаго имъ комнату (OVGE XXXI, стр. 14). По рѣшенію высшаго административнаго суда отъ 19 января 1904 года (напечатано въ PVBl XXV, стр. 834) хозяйственной самостоятельностью обладаютъ даже и тѣ лица, которыя ведутъ сообща одно хозяйство на общій счетъ.

[2]) Однакоже, изъ этого общаго правила въ текстѣ того же самаго закона (вост. и Ш.-Г., LGO § 42, I; Г.-Н. и Гог. LGO § 12 сдѣлано исключеніе, а именно, если какой-либо членъ общины перемѣняетъ свое мѣстожительство и поселяется въ другой общинѣ, то старшина съ согласія общиннаго представительства (или схода) можетъ пожаловать ему Gemeinderecht и до истеченія годового срока ценза новой осѣдлости въ томъ случаѣ, если новоселъ удовлетворяетъ всѣмъ остальнымъ требованіямъ закона, обусловливающимъ пріобрѣтеніе Gemeinderecht.

[3]) Здѣсь разумѣется только уплата общинныхъ налоговъ; см. OVGE XL, стр. 148; тѣ налоги, которые уплачиваются замужней женщиной, присчитываются къ цензу ея мужа, а налоги дѣтей къ цензу отца (вост. и Ш.-Г. § 41, IV, Г.-Н. и Гог. § 11, IV).

β) или уплачивать въ годъ не менѣе трехъ марокъ налога падающаго на землю на строенія, расположенныя въ предѣлахъ общины [1]),

γ) или быть плательщикомъ государственнаго подоходнаго налога;

δ) или же получать изъ какого-либо источника годовой доходъ не менѣе 660 марокъ.

При совладѣніи, безразлично—состоитъ ли жилой домъ въ общей собственности или раздѣльной, Gemeinderecht, основанное на обладаніи этимъ домомъ, можетъ быть использовано только однимъ изъ совладѣльцевъ. Если между совладѣльцами нѣтъ согласія [2]) о томъ, которому изъ нихъ должно принадлежать Gemeinderecht, то послѣднее принадлежитъ тому изъ совладѣльцевъ, во владѣніи котораго находится бо́льшая часть дома; при равномѣрности правъ совладѣльцевъ на имущество, вопросъ о томъ, кому принадлежитъ Gemeinderecht, рѣшается жребіемъ, вынимаемымъ рукою общиннаго старшины (Gemeindevortseher) [3]).

Старшина составляетъ списокъ всѣхъ членовъ общины, обладающихъ Gemeinderecht, и другихъ лицъ имѣющихъ право голоса (напримѣръ, по довѣренности женщинъ, юридическихъ лицъ) и ежегодно въ январѣ исправляетъ его [4]). Законъ не предписываетъ обязательное опубликованіе во всеобщее свѣдѣніе этого списка [5]).

Женщины, несамостоятельныя лица, юридическія лица и тѣ, кто живетъ за предѣлами общины (Forensen), не состоятъ членами общины даже въ томъ случаѣ, если они владѣютъ

---

[1]) Совладѣльцы въ земельныхъ участкахъ всѣ получаютъ Gemeinderecht' если на долю каждаго приходится уплата по меньшей мѣрѣ трехъ марокъ налога; см. OVGE XLIV, стр. 140.

[2]) Согласіе совладѣльцевъ о томъ, кому изъ нихъ принадлежитъ Gemeinderecht, должно быть заявлено въ письменной или устной формѣ передъ общинными властями; см. OVGE XXVI, стр. 113 и XLIV, стр. 148.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 41, II и III; Г.-Н. и Гог. LGO § 11, II и III.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 39, II; Г.-Н. и Гог. LGO § 9, II.

[5]) Иначе со списками общинныхъ избирателей, см. вост. и Ш.-Г. LGO §§ 55, 56; Г.-Н. и Гог. LGO §§ 26 и 27.

земельнымъ имуществомъ въ ея границахъ. Однакоже, если имѣніе настолько велико, что въ его составъ входитъ площадь полевой земли, достаточная для того, чтобы хозяинъ могъ содержать рабочій скотъ — лошадей, воловъ (Zugvieh) или же если въ предѣлахъ имѣнія находится жилой домъ, фабрика или какое-либо иное промышленное предпріятіе по своей стоимости равныя пространству полевой земли, способному дать пропитаніе рабочему скоту хозяина, тогда женщинамъ и несамостоятельнымъ лицамъ Gemeinderecht предоставляется въ томъ случаѣ, если онѣ подходятъ подъ условія упомянутыя выше въ пунктахъ a—e, а живущимъ внѣ предѣловъ общины, если они удовлетворяютъ требованіямъ, приведеннымъ въ пунктахъ a, b, d и e [1]).

Если утрачиваются качества, обусловливающія пріобрѣтеніе Gemeinderecht [2]), то утрачивается и само это право, однакоже недоимки въ уплатѣ налоговъ (п. е.) и пользованіе призрѣніемъ изъ общественныхъ средствъ не служитъ причиною утраты Gemeinderecht [3]).

Gemeinderecht не утрачивается, но не можетъ быть осуществляемо [4]).

1) если противъ члена общины возбуждено преслѣдованіе за преступленіе или проступокъ, влекущій за собой лишеніе правъ состоянія;

2) если противъ члена общины возбуждено конкурсное производство;

3) если членъ общины получаетъ вспомоществованіе въ качествѣ бѣднаго изъ общественныхъ средствъ, при чемъ

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 45. Г.-Н. и Гог. LGO § 16. Вопросъ о томъ, можетъ ли хозяинъ даннаго участка земли содержать рабочій скотъ и о стоимости жилого дома, фабрики или промышленнаго предпріятія разрѣшается въ административно-судебномъ порядкѣ, при чемъ вовсе не необходимо, чтобы въ хозяйствѣ дѣйствительно имѣлся рабочій скотъ, необходимо лишь установить возможность его прокормленія (OVGE IV, стр. 142).

[2]) См. выше пункты a—f.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 43; Г.-Н. и Гог. LGO § 13.

[4]) „Покоится“ („ruht“ по выраженію общиннаго положенія).

осуществленіе Gemeinderecht пресѣкается на шестимѣсячный со дня полученія вспомоществованія срокъ;

4) если членъ общины не уплатилъ, несмотря на вторичную присылку ему окладного листа съ напоминаніемъ о необходимости уплаты, падающаго на него общиннаго сбора.

Съ прекращеніемъ преслѣдованія и конкурснаго производства и уплатой налоговъ возстановляется снова и право осуществленія [1]), принадлежащаго члену общины Gemeinderecht.

Въ провинціи Ганноверъ жителями сельской общины такъ же, какъ и въ восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ, считаются всѣ тѣ лица, которыя въ ея предѣлахъ имѣютъ постоянное мѣстожительство, но членами общины (здѣсь они носятъ названіе Stimmberechtigte, а самое право членства называется Stimmrecht) могутъ быть только тѣ жители, которымъ особымъ для каждой общины Stimmordnung'омъ дано Stimmrecht. Такимъ образомъ все разнообразіе различныхъ мѣстныхъ статутовъ осталось навсегда закрѣпленнымъ въ Ганноверѣ [2]). Только на тотъ случай, если представительное учрежденіе какой-либо общины пожелаетъ, съ согласія уѣзднаго комитета, измѣнить установленный Stimmordnung'омъ порядокъ или если въ данной общинѣ вовсе еще не имѣется никакого Stimmordnung'а, имѣются въ общинномъ уложеніи указанія на то, каково должно быть содержаніе вновь устанавливаемаго Stimmrecht.

Къ пересмотру своего Stimmordnung'а общинныя учрежденія могутъ приступить какъ по своей волѣ, такъ и по просьбѣ заинтересованныхъ лицъ. Предложенія объ измѣненіи Stimmordnung'а представляются управѣ, а ею передаются на разсмотрѣніе общиннаго собранія [3]). Если кто-либо изъ заинтересованныхъ лицъ окажется недоволенъ рѣшеніемъ общиннаго собранія, онъ можетъ подать жалобу въ уѣздный

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 43; Г.-Н. и Гог. LGO § 13.

[2]) Ганн. LGO § 3.

[3]) Ганн. LGO § 4.

комитетъ, безъ утвержденія котораго новый Stimmordnung не имѣетъ силы [1]).

Членами общины въ Ганноверѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ избирателями или членами общиннаго схода и лицами обладающими правомъ пользованія имуществомъ общины по постановленіямъ общиннаго уложенія, которыя должны быть примѣняемы въ случаѣ измѣненія стараго Stimmordnung'а или въ томъ случаѣ, когда вовсе не имѣется никакого Stimmordnung'а могутъ быть только слѣдующія лица:

1) всѣ обладающіе въ общинѣ на правѣ собственности или пользованія крестьянскимъ дворомъ или жилымъ домомъ, предназначеннымъ служить квартирой данному лицу и его семейству;

2) всѣ мужчины не лишенные правъ состоянія, проживающіе постоянно въ общинѣ и ведущіе самостоятельное хозяйство [2]), если они притомъ: a) не подвергались наказанію за преступленія и проступки, позорящіе ихъ честь, и b) самостоятельны, т. е. совершеннолѣтніе, не состоятъ подъ опекой, противъ нихъ не возбуждено конкурсное производство, не живутъ на средства другого лица и не пользуются призрѣніемъ изъ общественныхъ средствъ въ настоящій моментъ, равно какъ не пользовались въ предыдущемъ году [3]).

Обѣ категоріи членовъ общины могутъ осуществлять принадлежащее имъ Stimmrecht лишь тогда, если они обложены общинными налогами и внесли ихъ въ общинную кассу.

Если рѣшеніемъ общиннаго собранія будетъ постановлено, что извѣстныя лица или цѣлыя группы лицъ изъ числа членовъ общины освобождаются отъ общинныхъ налоговъ, то въ силу этого рѣшенія они лишаются и права голоса [4]) и такимъ образомъ по волѣ случайнаго большинства общиннаго собранія можетъ быть отнято коммунальное избирательное право у

---

[1]) Ганн. LGO § 6.

[2]) Ганн. LGO § 8.

[3]) Ганн. LGO §§ 9 и 10; а также Zuständigkeitsgesetz vom 1 August 1883 §§ 27, 28, 31 и 37.

[4]) Ганн. LGO § 11.

цѣлаго ряда членовъ общины. Такое рѣшеніе общиннаго собранія должно получить утвержденіе уѣзднаго комитета [1]).

Ганноверское общинное уложеніе проводитъ въ жизнь принципъ землевладѣльческой общины (Grundbesitzergemeinde), такъ какъ въ силу этого закона членами общины могутъ быть только лица обладающія участкомъ земли съ постройками, при чемъ не указанъ низшій предѣлъ цѣнности участка, такъ что какъ онъ, такъ и домъ на немъ возведенный могутъ быть весьма небольшой стоимости. Далѣе, отъ члена общины не требуется никакихъ другихъ качествъ, кромѣ землевладѣнія, и потому Stimmrecht могутъ имѣть какъ мущины, такъ женщины, какъ постоянные жители общины, такъ и всѣ, кто, имѣя землю въ общинѣ, въ ней не проживаютъ (Forensen) [2]).

При раздѣленіи общинныхъ избирателей на куріи признакъ землевладѣнія также принимается во вниманіе и голосъ землевладѣльца имѣетъ на выборахъ бо́льшій по сравненію съ голосами остальныхъ избирателей вѣсъ [3]). Наконецъ, существуетъ еще и особая льгота для землевладѣльцевъ не живущихъ въ общинѣ и обладающихъ незастроеннымъ участкомъ земли: имъ предоставляется право голоса внѣ зависимости отъ размѣровъ ихъ участка, несмотря на то, что на немъ не имѣется построекъ; единственнымъ условіемъ является своевременная уплата повинностей [4]).

Такимъ образомъ въ числѣ членовъ сельской общины въ Ганноверѣ значительное большинство составляютъ землевладѣльцы; въ нѣкоторыхъ общинахъ только они и являются членами общины.

Въ западныхъ провинціяхъ Пруссіи—Вестфаліи и Рейнской провинціи все населеніе общины дѣлится уже не на

---

[1]) Zust. Ges. § 31.

[2]) Ганн. LGO § 13, также OVGE. XII, стр. 23; женщины передаютъ осуществленіе принадлежащаго имъ „Stimmrecht" по довѣренности мущинамъ, могущимъ быть избирателями.

[3]) Ганн. LGO § 17.

[4]) Ганн. LGO § 8, II; см. также Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig, 1897, стр. 170.

двѣ [1]), а на три категоріи: жителей общины (Gemeindeangehörige), членовъ общины (Gemeindemitglieder) и обладающихъ особыми правами (Gemeindeberechtigte, въ Рейнской провинціи они носятъ также названіе Meistbeerbte) [2]).

Жителями общины являются всѣ тѣ лица, которыя имѣютъ свое постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ общины за исключеніемъ находящихся на дѣйствительной службѣ военныхъ; они имѣютъ право пользоваться общинными учрежденіями и обязаны нести общинныя повинности и уплачивать налоги [3]).

Понятіе мѣстожительства опредѣляется въ Вестфаліи на основаніи общихъ постановленій законодательства [4]), а въ Рейнской провинціи на основаніи закона 30 Іюня 1884 [5]), единственная статья котораго опредѣляетъ мѣсто жительства какъ такое мѣсто, въ которомъ данное лицо имѣетъ свое жилище или свою постоянную квартиру, что даетъ основаніе предположить объ его намѣреніи поселиться здѣсь на долгое время.

Членами общины (Gemeindemitglieder) почитаются всѣ самостоятельные [6]) жители общины (Gemeindeangehörige), а также и тѣ, у кого имѣется въ предѣлахъ общины жилой домъ, хотя бы они и не жили въ предѣлахъ общины и, значитъ, не были бы Gemeindeangehörige, а въ Рейнской провинціи еще и тѣ, кому особо пожаловано право быть членомъ общины [7]). Членамъ общины принадлежитъ право пользованія общиннымъ

---

[1]) Какъ въ восточныхъ провинціяхъ, Шлезвигъ Голштейнѣ и Ганноверѣ.

[2]) Bornhak Preuss. Staatsrecht II, стр. 217.

[3]) Вестф. LGO § 2, I и II; Рейнск. G. O. § 3.

[4]) Вестф. LGO § 2, II.

[5]) Gesetz betreffend die Bestimmung des Wohnsitzes im Sinne der Rheinischen Gemeindeverfassungsgesetze, vom 30 Juni 1884 статья единственная см. у Brauchitsch—v. Bitter. Die Gemeindeverfassungsgesetze für die Rheinprovinz mit die neuen Verwaltungsgesetze zusammengestellt dritte Auflage, Berlin, 1905.

[6]) Т. е. достигшіе 24 лѣтъ отъ роду, обладающіе дѣеспособностью и ведущіе самостоятельное хозяйство.

[7]) Вестф. LGO §§ 14 и 66, I; Рейнск. G. O. § 12 и ст. 5 закона 15 мая 1886 года.

имуществомъ [1]), но избирательное коммунальное право имъ не принадлежитъ, такъ какъ право принимать участіе въ управленіи общинными дѣлами имѣютъ только тѣ, кто принадлежитъ къ третьей категоріи населенія общины—къ обладающимъ особыми правами (Gemeindeberechtigte, Meistbeerbte), которые такимъ образомъ соотвѣтствуютъ категоріи членовъ общины (Gemeindemitglieder) восточныхъ провинцій и Шлезвигъ-Голштейна и облеченныхъ правомъ голоса (Stimmberechtigte) королевства Саксоніи и провинціи Ганноверъ.

Къ числу обладающихъ особыми правами принадлежатъ лишь тѣ изъ членовъ общины (Gemeindemitglieder), которые [2]):

1) состоятъ въ прусскомъ подданствѣ,

2) самостоятельны,

3) въ теченіе послѣдняго года не пользовались вспомоществованіемъ по случаю бѣдности изъ общественныхъ средствъ,

4) уплатили всѣ причитающіеся съ нихъ ко взысканію общинные налоги и въ то же время или a) обладаютъ въ предѣлахъ общины жилымъ домомъ, обложеннымъ подомовымъ или поземельнымъ налогомъ не менѣе, чѣмъ въ 6 марокъ ежегоднаго взноса, или b) проживаютъ постоянно въ предѣлахъ общины и обложены государственнымъ подоходнымъ налогомъ, или же c) получаютъ годовой доходъ не ниже 660 марокъ, съ котораго уплачиваютъ общинный сборъ.

Въ Рейнской провинціи къ осуществленію избирательнаго права изъ числа лицъ, обладающихъ особыми правами (Meistbeerbte) допускаются только мущины и они только и вносятся старшиной въ особый списокъ—Gemeinderolle, изъ котораго никто изъ нихъ не можетъ быть вычеркнутъ безъ законнаго къ тому основанія [3]). Женщины, несамостоятельныя, юридическія лица и землевладѣльцы не имѣющіе жилого дома и не живущіе въ предѣлахъ общины (Forensen) не обладаютъ избирательнымъ правомъ и не вносятся въ списокъ. Однакоже для Forensen можетъ быть сдѣлано исключеніе, такъ какъ

---

[1]) Вестф. LGO § 52, Рейнск. G. O. § 17.

[2]) Вестф. LGO § 15; для Рейнской пров. ст. 11 зак. 15 мая 1886 г.

[3]) Рейнск. G. O. §§ 35 и 41.

общинныя представительныя учрежденія могутъ включить ихъ въ число **Meistbeerbte** и внести въ списокъ въ виду особаго къ нимъ довѣрія; въ томъ случаѣ, если болѣе половины ихъ имѣнія, расположеннаго въ общинѣ, будетъ продано, ими теряется и избирательное право имъ пожалованное [1]).

Въ Вестфаліи же женщинамъ и несамостоятельнымъ лицамъ принадлежитъ избирательное право въ томъ случаѣ лишь, если онѣ обладаютъ жилымъ домомъ въ предѣлахъ общинъ, а юридическимъ лицамъ и Forensen лишь, если они въ теченіе года уплатили налоговъ, какъ государственныхъ, такъ и общинныхъ, больше чѣмъ одинъ изъ трехъ наиболѣе высоко облагаемыхъ жителей общины [2]).

Постановленія положеній обѣихъ западныхъ провинцій, касающіяся вопросовъ о потерѣ правъ **Gemeindeberechtigte** и **Meistbeerbte** и о временномъ ихъ пораженіи [3]), о зачетѣ податей уплаченныхъ замужней женщиной и дѣтьми въ счетъ налогового ценза мужа и отца [4]) и о разрѣшеніи казусовъ совладѣнія [5]) почти ничѣмъ не отличаются отъ соотвѣтствующихъ постановленій уложеній восточныхъ провинцій и Шлезвигъ-Голштейна [6]), только при совладѣніи избирательное право принадлежитъ не тому изъ совладѣльцевъ, которому принадлежитъ бо́льшая часть дома, а тому, кто живетъ въ домѣ, затѣмъ призываются живущіе въ общинѣ совладѣльцы, а послѣ нихъ уже остальные совладѣльцы. Если нѣсколько совладѣльцевъ имѣютъ единаковыя права, то предпочтеніе отдается старшему по возрасту; при равенствѣ лѣтъ дѣло рѣшается жребіемъ.

На западѣ Пруссіи, въ Вестфаліи и Рейнской провинціи уже не замѣтно такого преобладанія землевладѣльцевъ въ числѣ лицъ обладающихъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ, какъ въ Ганноверѣ, такъ какъ здѣсь наряду съ подомо-

---

[1]) Рейнск. G. O. § 36.

[2]) Вестф. LGO §§ 16, 17 и 20.

[3]) Вестф. LGO § 22; для Рейнск. пров. ст. 13 зак. 15 мая 1856 г.

[4]) Вестф. LGO § 15, II, п. 3.

[5]) Рейнск. G. O. § 35, II.

[6]) См. выше, стр. 178.

вымъ и поземельнымъ цензомъ допускается и цензъ налоговый и такимъ образомъ въ число общинныхъ избирателей допускаются и не владѣющіе домомъ и землей люди.

Во всѣхъ провинціяхъ Пруссіи всѣ тѣ лица, которыя обладаютъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ, въ то же самое время обязаны и принимать избраніе въ гласные общинныхъ представительныхъ учрежденій и на должности общиннаго управленія (старшины и шеффеновъ). Отказаться отъ избранія можно только въ томъ случаѣ, если исполненію обязанностей мѣшаютъ болѣзнь, необходимость по дѣламъ часто отлучаться изъ предѣловъ общины и шестидесятилѣтній возрастъ; кромѣ того, освобождается отъ обязательнаго принятія избранія тотъ, кто въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ занималъ эту же самую безплатную должность или подобную ей, тотъ кто находится на государственной службѣ или же занимается врачебной практикой или, наконецъ, по характеру своей спеціальности не можетъ, по признанію общинныхъ представительныхъ учрежденій или общиннаго старшины, нести обязанности исполнительнаго органа общиннаго самоуправленія. Обязательность принятія избранія ограничена трехлѣтнимъ срокомъ; по истеченіи трехъ лѣтъ принявшій избраніе можетъ отказаться отъ должности. За отказъ отъ принятія избранія или за уклоненіе отъ исполненія обязанностей по должности налагается взысканіе въ формѣ лишенія избирательнаго права на 3 года или на 6 лѣтъ и даже въ формѣ повышенія налоговыхъ ставокъ на имущество уклоняющагося отъ принятія должности на $^1/_8$ или на $^1/_4$ противъ нормальныхъ размѣровъ [1]).

---

[1]) Положеніе дѣла въ различныхъ провинціяхъ въ этомъ вопросѣ совершенно одинаково, такъ какъ при изданіи въ семидесятыхъ и восьмидесятыхъ годахъ XIX вѣка новыхъ уѣздныхъ уложеній позаботились объ единообразіи постановленій законовъ въ различныхъ провинціяхъ по этому вопросу; см. вост. Ш.-Г. LGO §§ 65, 66 п. 3, 67; Г.-Н. и Гог. LGO §§ 36 и 37; Вестф. LGO § 78; Рейнск. G. O. § 24 и кромѣ того KrO § 25; Ганн. LGO §§ 31—33 и KrO § 33., см. Fölsche, Das Ehrenamt in Preussen und im Reiche, Breslau, 1911, стр. 114 и сл.

Всѣ споры, возникающіе по поводу отказа отъ принятія избранія или уклоненія отъ исполненія обязанностей гласнаго, старшины или шеффена, по поводу пріобрѣтенія или потери Gemeinderecht или права быть членомъ общины (Gemeindemitgliedschaft) и находящихся въ связи съ этими правами коммунальнаго избирательнаго права, права на участіе въ общинномъ сходѣ и права принадлежности къ той или иной куріи избирательнаго корпуса разрѣшаются общинными представительными учрежденіями, а въ тѣхъ общинахъ, гдѣ таковыхъ не имѣется, исполнительными органами общиннаго самоуправленія. На ихъ рѣшенія могутъ быть въ двухнедѣльный срокъ подаваемы жалобы въ уѣздный комитетъ [1]).

## V.

Основанія, на которыхъ покоятся двѣ только-что нами разсмотрѣнныя системы: «общины гражданъ» (Bürgergemeinde) и «общины жителей» (Einwohnergemeinde) глубоко различны; поэтому и пути къ достиженію коммунальнаго избирательнаго права, являющагося непосредственнымъ послѣдствіемъ принадлежности даннаго субъекта къ личному составу данной общины, также различны.

Если на юго-западѣ Германской Имперіи, въ особенности въ Баваріи и Вюртембергѣ, до сихъ поръ сохраняются добрыя традиціи стараго времени, когда индивидуумъ былъ ничто внѣ корпораціи и когда въ союзности территоріальной или же профессіональной онъ искалъ прибѣжища и защиты, то на сѣверѣ, а въ особенности въ Пруссіи, давно уже уничтожены остатки корпоративнаго строя и индивидуумъ признается членомъ данной общины внѣ зависимости отъ согласія общины, а только лишь въ силу факта постояннаго проживанія въ ея предѣлахъ.

Вмѣстѣ съ общеимперскимъ законодательствомъ по вопросамъ о свободѣ передвиженія [2]) и о мѣстѣ призрѣнія [3]), основ-

[1]) Zuständigkeitsgesetz vom 1 August 1883 г. § 27, I, пункты 1 и 3 и § 28.

[2]) Reichsgesetz über die Freizügigkeit vom 1 Nov. 1867.

[3]) Reichsgesetz über den Unterstüzungswohnsitz vom 6 Juni 1870.

ною идеею которыхъ была идея освобожденія личности отъ принудительной неразрывной связи съ общиной, къ которой, въ силу ли происхожденія или добровольнаго соглашенія данный индивидуумъ принадлежалъ, распространилась по всей почти территоріи имперіи и мысль о необходимости разрушенія старой корпоративной основы общиннаго союза и о замѣнѣ ея новой корпоративной связью, основанной на фактѣ совмѣстнаго жительства людей на территоріи общины въ теченіе опредѣленнаго времени.

Оплотомъ старыхъ порядковъ, сохраненія закрытой, замкнутой общины, принимающей въ свою среду новыхъ членовъ лишь добровольнымъ согласіемъ на то общинныхъ учрежденій, остался юго-западный уголъ Германской Имперіи; но и среди юго-западныхъ государствъ два (Баденъ, Гессенъ) уже занимаютъ промежуточную позицію, признавая возможность допущенія къ участію въ общинномъ самоуправленіи и въ частности къ подачѣ избирательнаго бюллетеня не только гражданъ общины, но и другихъ ея жителей въ томъ случаѣ, если послѣдніе удовлетворяютъ условіямъ опредѣленнаго имущественнаго ценза.

Даже въ Баваріи, которая до самаго послѣдняго времени обладала совершенно самостоятельнымъ законодательствомъ о правѣ призрѣнія бѣдныхъ, произошелъ сдвигъ въ пользу распространенія и на Баварію имперскаго законодательства о мѣстѣ призрѣнія и сейчасъ стоитъ на очереди вопросъ о реформѣ права родины и вытекающей изъ него прикрѣпленности каждаго баварца къ своей общинѣ-родинѣ [1]).

Въ этой работѣ, однакоже, мы обсуждаемъ вопросъ о закрытой или открытой общинѣ не съ точки зрѣнія нуждъ общественнаго призрѣнія, а исключительно для уясненія вопроса о томъ, какія категоріи мѣстныхъ жителей допущены къ избирательнымъ коммунальнымъ урнамъ и именно эта сторона вопроса о преимуществахъ Bürgergemeinde и Einwohnergemeinde насъ сейчасъ интересуетъ [2]).

---

[1]) См. выше стр. 135, прим. 1.

[2]) Вопросамъ общественнаго призрѣнія въ Германіи посвящена работа В. А. Гагена, Право бѣднаго на призрѣніе, т. I. Птгр. 1907.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что при системѣ закрытой общины (Bürgergemeinde) число лицъ обладающихъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ должно быть значительно меньше, нежели въ общинѣ открытой. Дѣйствительно, если для того, чтобы быть допущеннымъ къ участію въ избраніи общинныхъ гласныхъ необходимо предварительно стать гражданиномъ данной общины, то надо предварительно преодолѣть цѣлый рядъ препятствій, ограждающихъ гражданъ общины отъ порабощенія ихъ инороднымъ элементомъ; въ Баваріи даже право гражданства можетъ быть пріобрѣтено только тѣмъ лицомъ, которое имѣетъ въ общинѣ право родины; такимъ образомъ здѣсь требуется двойная мѣстная квалификація («право родины» и «право гражданства»).

Если пріобрѣтеніе права гражданства легко для тѣхъ, кто родился въ общинѣ, то для людей поселившихся на территоріи общины не въ силу происхожденія отъ мѣстнаго гражданства, а въ силу тѣхъ или иныхъ причинъ не физіологическаго свойства, пріобрѣтеніе общиннаго гражданства обставлено всякаго рода затрудненіями. Чтобы просить общину принять его въ число общинныхъ гражданъ, проситель долженъ прожить въ предѣлахъ общины опредѣленный срокъ, обладать «самостоятельностью», уплачивать общинные налоги и быть неопороченнымъ по суду; однакоже наиболѣе характерной особенностью процедуры пріобрѣтенія права общиннаго гражданства является уплата вступительнаго взноса, причемъ, какъ мы видѣли выше, весьма иногда значительнаго (171 м. 43 пф. въ Баваріи) [1]).

Община всегда можетъ потребовать отъ желающаго вступить въ число ея гражданъ внесенія большого вступительнаго взноса и такимъ образомъ чрезвычайно затруднить, если не совершенно закрыть доступъ къ избирательной урнѣ лицамъ мало состоятельнымъ, живущимъ исключительно своимъ трудомъ и не обладающимъ имуществомъ. Постановленія юго-за-

---

[1]) Ср. Kommunale Praxis за 1911 г., стр. 1294—1300, а также A. Saran, Bürgerrechtsgeld (Gesetz und Recht за 1912 г., стр. 543 и сл.). См. также выше стр. 167 и сл.

падныхъ общинныхъ уложеній объ обладаніи имущественной самостоятельностью, уплатѣ общинныхъ налоговъ и, наконецъ, о необходимости вступительнаго взноса направлены спеціально къ охраненію владѣльческаго состава общинныхъ гражданъ и къ загражденію доступа въ ихъ среду рабочимъ и ремесленникамъ.

Признаніе необходимости уплаты вступительнаго взноса для полученія права общиннаго гражданства, а вмѣстѣ съ тѣмъ и тѣсно связаннаго съ нимъ коммунальнаго избирательнаго права есть ни что иное какъ открытая покупка коммунальнаго избирательнаго права чрезъ посредство уплаты вступительнаго взноса. Общинными представительными учрежденіями составляются различныя, въ зависимости отъ числа жителей въ общинѣ, таксы уплаты вступительнаго взноса и для тѣхъ, кто желалъ бы получить возможность участія въ избраніи общинныхъ представительныхъ учрежденій остается одинъ только путь: уплата взноса по таксѣ.

Система вступительныхъ взносовъ съ чрезвычайной яркостью вскрываетъ основной дефектъ всякой системы цензитарнаго избирательнаго права — установленіе связи и зависимости между имущественной состоятельностью человѣка и его предполагаемой квалифицированной способностью къ участію въ завѣдываніи дѣлами общины. Здѣсь вопросъ упрощается до крайности: внеси соотвѣтствующую (часто очень крупную) сумму и получишь коммунальное избирательное право. Правомъ участія въ дѣятельности органовъ общиннаго самоуправленія индивидуумъ надѣляется въ качествѣ эквивалента за опредѣленную сумму денегъ; право участія въ созданіи органовъ самоуправленія, являющихся въ свою очередь органами государства, просто покупается у общины.

Въ тѣхъ государствахъ, которые проводятъ въ жизнь систему Einwohnergemeinde, систему участія въ руководствѣ общинными дѣлами всѣхъ жителей данной общины, нѣтъ возможности пріобрѣтенія коммунальнаго избирательнаго права при помощи уплаты Bürgerrechtsgebühr; однакоже и здѣсь далеко не всѣ жители общины допускаются къ избирательнымъ урнамъ. Многообразная и часто очень сложная система ком-

бинацій имущественныхъ цензовъ, съ которой мы только-что познакомили читателя [1]), ограждаетъ интересъ владѣющихъ классовъ общины отъ возможности проникновенія въ составъ общинныхъ представительныхъ учрежденій элементовъ малосостоятельныхъ или чуждыхъ мѣстнымъ интересамъ.

Во всѣхъ государствахъ существуетъ цензъ осѣдлости въ данной общинѣ [2]), то-есть требованіе, чтобы избиратель прожилъ въ предѣлахъ общины въ теченіе опредѣленнаго времени. Нѣтъ, конечно, никакого сомнѣнія, что для участія въ выборахъ общинныхъ представительныхъ учрежденій необходимо знакомство съ мѣстными условіями и мѣстной жизнью и вслѣдствіе этого цензъ осѣдлости необходимъ для того, чтобы избиратель могъ сознательно участвовать въ выборахъ. Дѣйствительно, если система парламентскаго избирательнаго права можетъ быть построена и на началѣ отрицанія необходимости ценза осѣдлости, то коммунальная избирательная система не можетъ ея избѣгнуть.

Для избранія членовъ парламента отнюдь не необходимо жить въ теченіе опредѣленнаго времени въ одной и той же общинѣ; отдавая свой голосъ тому или другому кандидату въ члены законодательнаго собранія страны, избиратель руководится не мѣстными интересами и нуждами, а нуждами и интересами общегосударственными, часто не связанными съ интересами опредѣленной мѣстности, наоборотъ—частая перемѣна мѣста жительства даетъ возможность избирателю полнѣе и лучше ознакомиться съ многообразными нуждами и особенностями различныхъ частей страны. Не то при избраніи общинныхъ гласныхъ, — здѣсь дѣйствительно необходимо знаніе мѣстныхъ условій и мѣстныхъ нуждъ.

Однакоже надо сказать, что нормы ценза осѣдлости, устанавливаемыя различными общинными положеніями, а въ

---

[1]) См. разд. IV настоящей главы.

[2]) Въ Вост. пров. Пруссіи одинъ годъ, въ Ганноверѣ, Гессенъ-Нассау, Саксоніи, Баденѣ и Гессенѣ два года, въ Эльзасъ-Лотарингіи 3 года.

особенности общиннымъ положеніемъ Эльзасъ-Лотарингіи [1]), нельзя не признать чрезмѣрными. Для того чтобы ознакомиться съ мѣстными условіями, въ особенности съ нуждами такой сравнительно мелкой единицы, какъ община, совершенно достаточно шестимѣсячнаго и самое большее годичнаго срока.

Наряду съ повышенными требованіями въ области вопроса объ осѣдлости въ данной общинѣ, общинныя положенія всѣхъ государствъ Германской Имперіи, кромѣ Эльзасъ-Лотарингіи, гдѣ коммунальными избирателями признаются всѣ имперскіе подданные, достигшіе 25 лѣтъ отъ роду и прожившіе три года въ предѣлахъ общины, предъявляютъ къ избирателю и требованія обладанія имуществомъ или уплаты налоговъ, проводятъ въ жизнь систему имущественнаго и налоговаго цензовъ.

Идея имущественнаго ценза нашла себѣ широкое примѣненіе въ различныхъ общинныхъ уложеніяхъ и притомъ въ самыхъ, какъ мы видѣли, разнообразныхъ формахъ [2]): «осѣдлость» (Ansässigkeit) [3]), «самостоятельность» (Selbständigkeit) [4]), обладаніе землей [5]), жилымъ домомъ [6]). Все это признаки обладанія тѣмъ или инымъ имуществомъ, которое одно только и должно служить, по мнѣнію составителей общинныхъ уложеній, основою коммунальнаго избирательнаго права. Надо сказать, что для сельскихъ общинъ это требованіе обладанія имуществомъ или жилымъ домомъ не въ такой сильной степени ограничиваетъ кругъ лицъ допускаемыхъ къ избирательнымъ урнамъ какъ въ городѣ, такъ какъ въ условіяхъ дере-

[1]) Правда, на ряду съ трехгодичнымъ цензомъ осѣдлости Эльзасъ-Лотарингское уложеніе знаетъ и пониженный цензъ въ одинъ годъ для тѣхъ, кто имѣетъ въ предѣлахъ общины свой домъ, или же занимается ремесломъ, сельскимъ хозяйствомъ, торговлей. См. A. Leoni und K. Mandel, Das Verwaltungsrecht von Elsass-Lothringen, Tüb. 1895, стр. 59, см. также Fischbach, Das öffentl. Recht des Els.-Lothr. Tüb., 1914, стр. 156.

[2]) См. разд. IV.

[3]) Саксонія.

[4]) Пруссія.

[5]) Ганноверъ.

[6]) Пруссія.

венской жизни большая часть населенія обладаетъ или домомъ или землей, но все же и здѣсь цѣлые ряды мѣстныхъ жителей устраняются отъ участія въ выборахъ: это рабочіе и квартиронаниматели. Въ тѣхъ сельскихъ общинахъ, гдѣ возникаетъ какое-либо промышленное предпріятіе или же расположено большое имѣніе, весь штатъ рабочихъ и служащихъ въ такого рода предпріятіяхъ лишается коммунальнаго избирательнаго права, которое остается достояніемъ лишь немногихъ владѣющихъ имуществомъ.

Тѣ общинныя положенія, которыя допускаютъ къ участію въ коммунальныхъ выборахъ лишь лицъ «самостоятельныхъ», фактически проводятъ въ жизнь ту же идею имущественнаго ценза, такъ какъ и въ самомъ текстѣ общинныхъ уложеній и въ особенности въ рѣшеніяхъ высшихъ административныхъ судовъ, которыя были нами приведены [1]), устанавливается, что «самостоятельнымъ» почитается лишь тотъ, кто ведетъ свое собственное самостоятельное хозяйство (правда, къ этой же категоріи относятся и квартиронаниматели). Казалось бы, что самостоятельнымъ можетъ считаться всякій совершеннолѣтній гражданинъ, который самостоятельно, слѣдовательно безъ чьей-либо посторонней помощи можетъ поддерживать собственное и своей семьи существованіе, слѣдовательно фабричный рабочій, конторщикъ, хотя бы и живущій не въ своей отдѣльной квартирѣ, но законодательство и судебно-административная практика проводятъ болѣе узкое пониманіе «самостоятельности», считая самостоятельнымъ лишь то лицо, которое обладаетъ какимъ-либо имуществомъ или же самостоятельнымъ хозяйствомъ или предпріятіемъ.

Если система имущественнаго ценза отдаетъ дѣло общиннаго управленія въ руки однихъ только владѣющихъ слоевъ общиннаго населенія, то тѣ же самые результаты получаются и при системѣ налоговаго ценза, которая проводится въ жизнь наряду съ системой имущественнаго ценза многочисленными прусскими общинными положеніями. Если участіе въ выборахъ общинныхъ гласныхъ ставится въ связь съ уплатой налога въ

---

[1]) См. выше, стр. 177.

суммѣ не менѣе трехъ марокъ, то само собой разумѣется, что фактъ уплаты налога предполагаетъ обладаніе имуществомъ и такимъ образомъ налоговый цензъ сводится въ концѣ концовъ къ цензу имущественному, къ требованію обладанія тѣмъ или инымъ имуществомъ.

Такимъ образомъ и при системѣ имущественнаго и при системѣ налоговаго ценза довольно многочисленные слои мѣстнаго населенія устраняются отъ участія въ избраніи общинныхъ гласныхъ.

Въ заключеніе намъ хотѣлось бы остановиться на той, совершенно своеобразной системѣ, которая сохранилась до сихъ поръ въ прусской провинціи Ганноверѣ. Помимо того обстоятельства, что здѣсь членами общины могутъ быть только землевладѣльцы, въ ганноверскомъ законодательствѣ сохранено въ неприкосновенности старинное право общинныхъ учрежденій устанавливать въ порядкѣ изданія мѣстныхъ статутовъ категоріи лицъ, которымъ предоставляется коммунальное избирательное право и самый способъ производства выборовъ. Здѣсь самой общинѣ предоставлено устанавливать свое избирательное право.

Нечего и говорить, что возможность измѣненія системы общиннаго представительства при помощи изданія мѣстныхъ статутовъ можетъ повлечь за собой весьма нежелательныя послѣдствія. Общинныя представительныя учрежденія въ предѣлахъ одного и того же государства, одной и той же провинціи даже и одного и того же уѣзда могутъ, если они этого пожелаютъ, установить совершенно различныя системы избирательнаго права: высокій имущественный цензъ можетъ спокойно существовать наряду съ почти всеобщимъ избирательнымъ правомъ, высокій налоговый цензъ можетъ въ сосѣдней общинѣ быть замѣненъ системой, отрицающей самую идею налоговаго ценза.

При такомъ порядкѣ единство нормъ закона будетъ замѣнено многообразіемъ мѣстныхъ статутовъ и создастся чрезвычайная пестрота системы коммунальнаго представительства.

Едва ли подобную систему можно привѣтствовать. Прежде всего, съ ея примѣненіемъ неразрывно связана неравномѣр-

ность распредѣленія избирательныхъ правъ между жителями различныхъ общинъ одного и того же уѣзда; неравномѣрность эта, устанавливаемая общинными учрежденіями, вызоветъ справедливыя нареканія со стороны населенія и внесетъ разладъ въ отношенія между нимъ и общинными гласными.

Совершенно естественнымъ побужденіемъ человѣка является стремленіе его къ сохраненію тѣхъ правъ и привилегій, которыми онъ обладаетъ. Въ странѣ, въ отдѣльной общинѣ, назрѣваютъ новыя потребности, возникаютъ новыя соціальныя силы, но въ мѣстныхъ общинныхъ представительныхъ учрежденіяхъ господствуютъ партіи, группы лицъ, противящіяся обновленію мѣстной жизни. Чувствуя близость своего паденія и желая сохранить за собой руководство мѣстными дѣлами, онѣ проводятъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута реформу общиннаго представительства, значительно сокращая кругъ избирателей или обезцѣнивая значеніе голосовъ части избирателей, относительно которыхъ можно предполагать, что они выскажутся за новыхъ людей представителей новыхъ теченій и.... новые выборы даютъ старый составъ гласныхъ, а новыя назрѣвшія нужды населенія остаются неудовлетворенными. Едва ли такой выходъ изъ создавшагося положенія можетъ поднять въ глазахъ мѣстнаго населенія престижъ общинныхъ представительныхъ учрежденій и потому гораздо цѣлесообразнѣе было бы отказаться отъ предоставленія общиннымъ учрежденіямъ привилегіи измѣненія нормъ избирательнаго права въ порядкѣ изданія мѣстныхъ статутовъ.

---

## Глава четвертая.

# Общинные сходы и общинное избирательное право.

## I.

Въ предыдущей главѣ мы разсмотрѣли постановленія общинныхъ положеній о личномъ составѣ общинъ, теперь намъ нужно остановиться на устройствѣ общинныхъ сходовъ и на изученіи системы коммунальныхъ выборовъ.

Во всѣхъ государствахъ Германіи распорядительными органами общиннаго самоуправленія являются не только общинныя представительныя учрежденія, но также и общинные сходы, состоящіе изъ всѣхъ обладающихъ правомъ голоса членовъ общины. Мы прежде ознакомимся съ устройствомъ этихъ собраній, въ которыхъ участвуютъ непосредственно всѣ члены данной общины и такимъ образомъ само населеніе общинъ завѣдуетъ лично дѣлами общиннаго управленія, не прибѣгая къ избранію гласныхъ въ общинныя представительныя учрежденія, а затѣмъ уже перейдемъ къ разсмотрѣнію организаціи общинныхъ представительныхъ учрежденій какъ болѣе сложной организаціи общиннаго самоуправленія.

Наименованія, которыя носятъ общинныя учрежденія въ различныхъ государствахъ имперіи и даже въ различныхъ провинціяхъ прусскаго королевства весьма разнообразны и тогда какъ въ однѣхъ мѣстностяхъ названія одинаковы какъ для общинныхъ сходовъ, такъ и для общинныхъ представительныхъ учрежденій, въ другихъ эти столь различныя по своему устройству учрежденія носятъ и несходныя наименованія.

| | Общинныя представительныя учрежденія носятъ наименованія: | Общинные сходы носятъ наименованія: |
|---|---|---|
| I. Провинціи Пруссіи: | | |
| 1. Восточныя провинціи и Шлезвигъ-Голштейнъ, | Gemeindevertretung. | Gemeindeversammlung. |
| 2. Ганноверъ, | Gemeindeausschuss (или Gemeinderat). | Gemeindeversammlung. |
| 3. Вестфалія, | Gemeindeversammlung. | Также Gemeindeversammlung. |
| 4. Рейнская провинція, | Gemeinderat (или Schulzenrat). | Также Gemeinderat (или Schulzenrat). |
| 5. Гессенъ-Нассау, | Gemeindeausschuss (или Bürgerausschuss). | Gemeindeversammlung. |
| 6. Гогенцоллернъ. | Gemeindevertretung (Bürgerausschuss). | Gemeindeversammlung. |
| II. Королевство Баварія. | Gemeindeausschuss (въ Пфальцѣ Gemeinderat). | Gemeindeversammlung. |
| III. Королевство Саксонія. | Gemeinderat. | Gemeindeversammlung. |
| IV. Королевство Вюртембергъ. | Gemeinderat и Bürgerausschuss. | Вовсе не имѣется. |
| V. Вел. Герц. Баденское. | Gemeinderat и Bürgerausschuss. | Gemeindeversammlung. |
| VI. Вел. Герц. Гессенское. | Gemeinderat. | Вовсе не имѣется. |
| VII. Эльзасъ-Лотарингія. | Gemeinderat. | Также Gemeinderat. |

Такимъ образомъ названія общинныхъ представительныхъ учрежденій отличаются необычайнымъ разнообразіемъ, тогда какъ непосредственныя собранія членовъ общины почти повсюду носятъ имя Gemeindeversammlung; примѣнительно къ русской терминологіи Gemeindeversammlung слѣдуетъ перевести общинный сходъ; этимъ именемъ мы и будемъ называть непосредственныя собранія общинныхъ избирателей, какое бы наименованіе они ни носили.

Надо различать двѣ системы организаціи управленія общиной при помощи общинныхъ сходовъ. Одна господствуетъ во всей Пруссіи (за исключеніемъ провинціи Ганноверъ), въ Саксоніи, Баденѣ и Эльзасѣ, другая нашла себѣ примѣненіе въ Баваріи и прусской провинціи Ганноверъ.

Въ Пруссіи, Саксоніи, Баденѣ и Эльзасѣ общинный сходъ является распорядительнымъ органомъ общиннаго самоуправленія лишь въ сравнительно немногочисленныхъ по количеству населенія общинахъ, но зато онъ въ этихъ общинахъ единственный носитель распорядительной власти, такъ какъ руководство всѣми дѣлами сосредоточено въ его рукахъ; его компетенція ничѣмъ не отличается отъ компетенціи общинныхъ представительныхъ учрежденій въ болѣе крупныхъ общинахъ.

Въ Баваріи же и Ганноверѣ наряду съ общиннымъ сходомъ, который имѣется и въ общинахъ съ большимъ количествомъ населенія, существуетъ общинное представительство и на разрѣшеніе общиннаго схода поступаютъ лишь наиболѣе существенныя дѣла общиннаго управленія, тогда какъ остальныя мѣропріятія принимаются по обсужденіи ихъ въ общинномъ представительномъ учрежденіи.

Такимъ образомъ для первой системы характерно то обстоятельство, что общинный сходъ является единственнымъ распорядительнымъ органомъ небольшихъ общинъ, а въ болѣе крупныхъ общинахъ вовсе не существуетъ общинныхъ сходовъ; отличительнымъ же свойствомъ второй системы служитъ раздробленіе распорядительной власти во всѣхъ общинахъ какъ большихъ, такъ и маленькихъ между двумя распорядительными органами: общиннымъ сходомъ и общиннымъ представительствомъ.

Познакомимся сперва съ устройствомъ общинныхъ сходовъ въ Пруссіи, [1]) Саксоніи, Баденѣ и Эльзасѣ. Такъ какъ общинные сходы имѣются здѣсь лишь въ сравнительно небольшихъ общинахъ, то въ соотвѣтствующихъ общинныхъ положеніяхъ опредѣленно установлено, при какомъ числѣ членовъ общины обладающихъ правомъ голоса на общинномъ сходѣ или же при какомъ количествѣ населенія общины распорядительнымъ органомъ служитъ общинный сходъ и при какомъ должно быть избрано общинное представительное учрежденіе. Въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи въ Шлезвигъ-Голштейнѣ и Гессенъ-Нассау [2]) общинный сходъ является распорядительнымъ органомъ лишь въ общинахъ, въ которыхъ имѣется не болѣе 40 членовъ обладающихъ правомъ голоса, въ Вестфаліи и Рейнской провинціи это предѣльное число уже гораздо ниже, а именно всего—18 [3]), въ Саксоніи—25 [4]), въ Эльзасѣ—20 [5]), а въ Баденѣ общинный сходъ имѣется только въ тѣхъ общинахъ, гдѣ общее число населенія не превышаетъ 500 человѣкъ [6]). Если количество членовъ общины обладающихъ правомъ голоса, или же число населенія общины превыситъ эти предѣльныя числа, то въ общинѣ обязательно должны быть введены представительныя учрежденія [7]). Въ восточныхъ провинціяхъ, Шлезвигъ-Голштейнѣ и Гессенъ-Нассау представительныя учрежденія могутъ быть введены по желанію общиннаго схода и въ общинахъ съ числомъ избирателей меньшимъ, чѣмъ 40; здѣсь кромѣ того въ томъ случаѣ, если уѣздный комитетъ постановитъ, что въ данной общинѣ, несмотря на мало-

[1]) V. Bitter, Handwörterbuch der preussischen Verwaltuug, I Band Leipzig, 1906, стр. 637.

[2]) LGO вост. § 49, I; Ш.-Г. § 49, I; Г.-Н. § 20, I.

[3]) LGO Вестф. § 24; GO Рейнск. § 45; въ Гогенцоллернѣ это число равно 30 (Гог. GO § 20, 1).

[4]) LGO Сакс. 19; см. также Blodig, Die Selbstverwaltung, стр. 152.

[5]) Эльз. GO § 29.

[6]) Бад. GO § 9.

[7]) См. §§ различныхъ LGO и GO цитированные въ предыдущихъ примѣчаніяхъ, а также для Эльзаса § 27, IV Wahlordnung'a für die Wahlen der Mitglieder des Gemeinderats vom 28 Dezember 1895 (Zentral- und Bezirksamtsblatt für Elsass-Lothringen, 1896, стр. 7).

численность ея избирателей, все же должны быть введены представительныя учрежденія, послѣднія должны замѣнить общинный ходъ [1]). Иначе обстоитъ дѣло въ западныхъ провинціяхъ (Вестфалія и Рейнская провинція), здѣсь въ общинахъ съ числомъ избирателей менѣе 18 ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть введены представительныя учрежденія на мѣсто общиннаго схода; наоборотъ въ Вестфаліи возможно удержаніе системы общиннаго схода даже и въ общинахъ съ числомъ избирателей свыше 18, въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута [2]); такой же порядокъ существуетъ и въ тѣхъ расположенныхъ на востокъ отъ Рейна общинахъ округа Кобленцъ Рейнской провинціи, гдѣ до введенія въ дѣйствіе теперешняго общиннаго положенія существовали общинные сходы, несмотря на то, что число избирателей было болѣе 18 человѣкъ. Если въ тѣхъ общинахъ, гдѣ введено общинное представительство, число избирателей опустится ниже 18, то избранный общинный совѣтъ продолжаетъ функціонировать до истеченія срока, на который онъ выбранъ, а затѣмъ опять вступаетъ на его мѣсто общинный сходъ; если же въ общинѣ съ системой общиннаго схода число избирателей становится болѣе 18, то черезъ три года послѣ того какъ отмѣченъ былъ приростъ избирателей вводятся представительныя учрежденія [3]). Аналогичный рейнскому порядокъ существуетъ и въ ЭльзасъЛотарингіи [4]).

Въ Саксоніи, наоборотъ, переходъ отъ общиннаго схода къ представительству происходитъ не въ силу закона, а только по рѣшенію самой общины и здѣсь такимъ образомъ даже и въ общинахъ съ числомъ избирателей менѣе чѣмъ въ 25 человѣкъ, если община пожелаетъ, можетъ быть оставлена система общинныхъ представительныхъ учрежденій и общин-

---

[1]) Вост. LGO § 49, II; Ш.-Г. LGO § 49, II; Г. Н. LGO § 20, II. см. также Hahn, Lgo für die sieben östliche Provinzen, Berlin 1891, стр. 53; W. Hagemann Schleswig—Holsteinsche Lgo mit Erläuterungen, Schleswig, 1892, стр. 114.

[2]) Вестф. LGO § 24; Рейнск. GO § 45.

[3]) Рейнск. GO § 45.

[4]) Эльз. GO § 29; также Brock, Verf.-Recht der E.-L., томъ I, стр. 281.

ный сходъ можетъ быть не введенъ [1]). Такимъ образомъ на востокѣ (семь вост. пров. Пруссіи, Шлезвигъ - Голштейнъ и королевство Саксонія) небольшимъ общинамъ предоставлена нѣкоторая доля свободнаго усмотрѣнія [2]) въ вопросѣ о перемѣнахъ въ устройствѣ общинныхъ распорядительныхъ органовъ; на западѣ же (въ Рейнской провинціи, Баденѣ и Эльзасѣ) въ законѣ точно указаны тѣ условія, при которыхъ происходитъ замѣна представительныхъ учрежденій общиннымъ сходомъ и наоборотъ.

При системѣ господствующей въ Баваріи и Ганноверѣ [3]) общинные сходы являются наряду съ общинными представительными учрежденіями распорядительными органами во всѣхъ общинахъ и потому здѣсь мы не находимъ никакихъ указаній на предѣльную численность избирателей общины, но зато здѣсь компетенція сходовъ гораздо уже, чѣмъ въ остальной Германіи и обнимаетъ собой лишь наиболѣе существенныя дѣла общины [4]), главнымъ образомъ вопросы финансоваго управленія; подробнѣе мы остановимся на компетенціи общинныхъ сходовъ въ Баваріи и Ганноверѣ при разсмотрѣніи общаго вопроса о компетенціи общинныхъ учрежденій, здѣсь же мы должны ознакомиться лишь съ организаціей общинныхъ сходовъ.

Участвуютъ въ общинномъ сходѣ всѣ граждане [5]) общины въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ право общиннаго

---

[1]) Сакс. LGO §§ 19 и 45.

[2]) Бо́льшая въ Саксоніи, меньшая въ Пруссіи.

[3]) Существуетъ нѣкоторая разница въ положеніи дѣла въ Ганноверѣ и въ Баваріи; въ Ганноверѣ въ нѣкоторыхъ общинахъ (подобно другимъ провинціямъ Пруссіи) вовсе не имѣется общинныхъ представительныхъ учрежденій, такъ какъ здѣсь они учреждаются общиннымъ сходомъ по его желанію, но фактически такихъ общинъ безъ представительства очень мало, такъ какъ почти повсюду общинные сходы учредили представительныя учрежденія, которымъ и передали всѣ дѣла, кромѣ тѣхъ, которыя обязательно должны быть разсматриваемы на сходѣ. Такимъ образомъ фактически здѣсь положеніе дѣла мало чѣмъ отличается отъ Баваріи. Рѣшеніе общиннаго схода объ учрежденіи представительства должно быть утверждено уѣзднымъ комитетомъ.

[4]) Бав. GO ст. 148; Пф. GO ст. 80, I; Ганн. LGO §§ 41 и 42.

[5]) Бав. GO ст. 146; Пф. GO ст. 79.

гражданства и всѣ члены общины, обладающіе активнымъ избирательнымъ правомъ тамъ, гдѣ имѣется Einwohnergemeinde и тѣ лица, которыя не будучи членами общины все же имѣютъ коммунальное избирательное право (Forensen, юридическія лица и др. [1]) [2]). Въ Саксоніи общинный сходъ состоитъ изъ всѣхъ осѣдлыхъ членовъ общины, обладающихъ избирательнымъ правомъ и изъ нѣсколькихъ выборныхъ отъ не имѣющихъ постоянной осѣдлости, число которыхъ устанавливается общиннымъ статутомъ и не должно превышать одной трети числа остальныхъ членовъ схода [3]).

Въ другихъ государствахъ такъ же, какъ и въ Саксоніи ограждается преобладаніе болѣе состоятельной части населенія на общинномъ сходѣ. Только въ Эльзасъ-Лотарингіи, баварскомъ Пфальцѣ и въ Рейнской провинціи Прусскаго королевства всѣ обладающіе правомъ участія въ общинномъ сходѣ допускаются безпрепятственно на сходъ, каково бы ни было ихъ имущественное положеніе и всѣ члены схода обладаютъ голосомъ равнаго значенія [4]).

Иначе поставлено дѣло въ другихъ провинціяхъ Пруссіи. Въ восточныхъ провинціяхъ, въ Шлезвигъ-Голштейнѣ и въ Гессенъ-Нассау по крайней мѣрѣ $^2/_3$ голосовъ на сходѣ должны принадлежать членамъ общины—землевладѣльцамъ, а остальные не обладающіе землей члены общины въ томъ случаѣ, если число ихъ превышаетъ $^1/_3$ числа всѣхъ членовъ общины уже не участвуютъ на сходѣ лично, а избираютъ изъ своей среды на сходъ представителей срокомъ на 6 лѣтъ [5]). Такимъ образомъ здѣсь въ нѣкоторыхъ общинахъ общинный

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 40; Г.-Н. и Гог. LGO § 10; Вестф. LGO § 24; Рейнск. GO § 45; Ганн. LGO § 17; Бад. GO § 39, I;

[2]) Въ Рейнской провинціи не могутъ быть одновременно членами схода близкіе родственники (Рейнск. GO § 51, подробнѣе объ этомъ см. въ раздѣлѣ посвященномъ общинному представительству).

[3]) Сакс. LGO § 19.

[4]) Рейнск. GO § 45; Эльз. GO § 29; для Пфальца см. Seydel-Grassmann-Piloty, Bayer. Staatsrecht, стр. 621.

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 48, п. 1; ср. также тамъ же § 41, I п. 6, a и b; Г.-Н. LGO § 19, п. 1; Гог. GO § 19.

сходъ основанъ не только на непосредственномъ участіи въ немъ членовъ общины, но въ части своей является и представительнымъ учрежденіемъ. Вопросъ о предоставленіи въ общинномъ собраніи нѣсколькихъ голосовъ тѣмъ изъ его, участниковъ, которые уплачиваютъ сравнительно высокія суммы поземельнаго и подомоваго налога вызвалъ продолжительныя пренія въ нижней палатѣ и послужилъ поводомъ для разногласія между палатой господъ и палатой депутатовъ. Правительственный проектъ допускалъ накопленіе только трехъ голосовъ за однимъ лицомъ [1]), Комиссія палаты представителей пошла еще дальше и подняла кумуляцію до четырехъ голосовъ [2]). Общинными положеніями, тѣмъ изъ землевладѣльцевъ, владѣнія которыхъ, расположенныя въ предѣлахъ общины, обложены ежегоднымъ взносомъ поземельнаго или подомоваго налога въ размѣрѣ отъ 20 до 50 марокъ, предоставлено на сходѣ два голоса, уплачивающимъ отъ 50 до 100 марокъ налога—три голоса и вносящимъ свыше 100 марокъ—четыре голоса [3]). По представленію уѣзднаго комитета рѣшеніемъ провинціальнаго собранія эти нормы могутъ быть повышены или понижены на половину, а также отдѣльнымъ землевладѣльцамъ могутъ быть дарованы еще и дополнительные голоса, однакоже не болѣе пяти. Равнымъ образомъ и владѣльцы промышленныхъ предпріятій третьяго класса промысловаго налога имѣютъ на сходѣ два голоса, втораго класса—три голоса и

---

[1]) Въ постатейныхъ объясненіяхъ къ проекту указывалось, что больше трехъ голосовъ одному лицу предоставлять не слѣдуетъ (Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Sess. 1890/91, Anlagen т. I, стр. 289: „Weiter dürfte nach dieser Richtung hin nicht zu gehen sein, da in Betracht gezogen werden muss, dass der Einfluss eines einzelnen Mitgliedes der Gemeindeversammlung durch Führung einer Mehrzahl von Stimmen, wenn sich dieselbe auch auf zwei bis drei beschränkt, allein schon in Folge der hierdurch gewährten bedeutenden Erleichterung des Zusammenschlusses der Stimmen der die gleichen Ziele verfolgenden Mitglieder der Versammlung in aussergewöhnlichem Masse erhöht wird“.

[2]) Тамъ же Anlagen, II, стр. 1515.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 48, п. 2; Г.-Н. LGO § 19, п. 2.

перваго класса—четыре голоса [1]). Повышеніе числа голосовъ принадлежащихъ владѣльцамъ промышленныхъ предпріятій производится въ томъ же порядкѣ и въ тѣхъ же размѣрахъ, какъ и для землевладѣльцевъ [2]). Однако несмотря на такую плюрализацію голосовъ крупныхъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ все же ни одинъ изъ нихъ неможетъ обладать количествомъ голосовъ превышающимъ одну треть всѣхъ голосовъ общиннаго схода, такъ какъ иначе была бы возможной майоризація [3]).

Въ Вестфаліи интересы крупныхъ землевладѣльцевъ охраняются постановленіемъ общиннаго положенія [4]), гласящимъ, что тѣмъ изъ землевладѣльцевъ, которые обложены подомовымъ и поземельнымъ налогомъ по крайней мѣрѣ въ 225 марокъ въ годъ принадлежитъ на сходѣ вмѣсто одного два голоса или болѣе, при чемъ количество голосовъ опредѣляемое мѣстнымъ общиннымъ статутомъ должно находиться въ соотвѣтствіи съ размѣрами имѣнія. Съ другой стороны право участія въ общинномъ сходѣ лицъ малоимущихъ ограничено тѣмъ постановленіемъ закона [5]), которое гласитъ, что лицъ не обладающихъ жилымъ домомъ на общинномъ сходѣ не должно быть болѣе одной трети.

Въ Ганноверѣ право голоса находится въ зависимости отъ распредѣленія членовъ общины на классы соотвѣтственно размѣрамъ ихъ дворовъ и владѣній, при чемъ не обладающіе

---

[1]) Въ силу § 6 Gewerbsteuergesetz'a vom 24 Juni 1891 къ I классу отнесены тѣ предпріятія, годовой доходъ съ которыхъ превышаетъ 50.000 марокъ или основной и оборотный капиталъ не менѣе одного милліона марокъ, ко II классу отнесены предпріятія съ доходомъ въ 20.000 — 50.000 марокъ или съ капиталомъ въ 150.000 — 1.000.000, а къ III классу съ доходомъ отъ 4.000 до 10.000 марокъ или съ капиталомъ 30.000—150.000.

[2]) Тѣ же §§; эти правила ни въ коемъ случаѣ не имѣютъ примѣненія къ выборамъ гласныхъ общинныхъ представительныхъ учрежденій, такъ какъ они производятся по иной системѣ (OVGE XL, стр. 175 и XLIV, стр. 124).

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 48, п. 3; Г.-Н. § 19, п. 2.

[4]) Вестф. LGO § 25, I.

[5]) Вестф. LGO § 25, II; см. также Schön, назв. соч. стр. 175—176.

постоянной осѣдлостью, если они уже не принадлежатъ къ какому-либо другому классу на основанiи какого-либо ценза, состоятъ всегда въ самомъ низшемъ классѣ. Далѣе въ предѣлахъ каждаго отдѣльнаго класса членовъ общиннаго схода вѣсъ голоса каждаго отдѣльнаго лица неодинаковъ и чѣмъ больше несетъ онъ повинностей и уплачиваетъ налоговъ, тѣмъ большей силы предоставленъ ему голосъ. Въ особо привилегированномъ положенiи находятся тѣ изъ землевладѣльцевъ, хозяйство и запашка которыхъ настолько велики, что для правильной обработки земли необходимо, чтобы у хозяина были двѣ лошади; такiе собственники двухлошадныхъ хозяйствъ обладаютъ всегда на сходѣ такимъ количествомъ голосовъ, которое составляетъ болѣе половины всѣхъ голосовъ, а число голосовъ лицъ не имѣющихъ постоянной осѣдлости не должно быть болѣе одной трети голосовъ землевладѣльцевъ (въ другихъ провинцiяхъ не болѣе одной трети голосовъ всѣхъ членовъ схода). Здѣсь, также какъ и въ другихъ провинцiяхъ, одному лицу на сходѣ не можетъ принадлежать болѣе одной трети всѣхъ голосовъ [1]).

Наконецъ, ганноверское положенiе доходитъ даже до совершеннаго упраздненiя идеи самоуправленiя, подчиняя всю общину волѣ одного только лица, постановляя, что если одинъ членъ общины уплачиваетъ половину всѣхъ общинныхъ налоговъ, то ему, по его просьбѣ, можетъ быть отдана половина всѣхъ голосовъ на сходѣ; если же онъ уплачиваетъ болѣе половины всѣхъ общинныхъ налоговъ, то ему, поскольку съ этимъ будетъ согласно большинство остальныхъ членовъ общины [2]), одному только будетъ дано право голосованiя на сходѣ и такимъ образомъ мѣсто воли схода всѣхъ членовъ общины займетъ воля одного только лица; но если въ руки этого самаго крупнаго налогоплательщика будетъ передано все дѣло общиннаго управленiя, то и всѣ расходы общиннаго управленiя должны будутъ имъ покрываться изъ его средствъ.

---

[1]) Ганн. LGO § 17.
[2]) Тамъ же § 17, II; п. 1.

Въ правобережной Баваріи въ томъ случаѣ, если на сходѣ обсуждается вопросъ о повышеніи размѣровъ существующаго обложенія на сходъ приглашаются также не только граждане общины, но и высокооблагаемые, даже если они не граждане общины [1]). Кромѣ того и здѣсь, подобно Пруссіи, на сходѣ производится плюрализація голосовъ въ зависимости отъ общей суммы прямыхъ налоговъ, падающихъ на каждаго участника схода, которыми онъ обложенъ въ общинѣ [2]). Годовой взносъ до 17 м. 14 пф. (10 баварскихъ гульденовъ) даетъ одинъ голосъ, годовой взносъ отъ 17 м. 14 пф. (10 гульденовъ) до 34 м. 29 пф. (20 гульденовъ)—два голоса, отъ 34 м. 29 пф. (20 гульденовъ) до 51 м. 43 пф. (30 гульденовъ)—три голоса, а далѣе за каждые новые 10 гульденовъ налога прибавляется по одному голосу [3]) при чемъ, однакоже, число голосовъ принадлежащее одному лицу не можетъ превышать одной третьей части всего числа лицъ обладающихъ правомъ голоса на сходѣ [4]).

Помимо гражданъ и членовъ общины на сходѣ могутъ участвовать также довѣренные тѣхъ, кто обладая избирательнымъ правомъ въ то же самое время не могутъ быть членами схода, напримѣръ женщинъ, несамостоятельныхъ и юридическихъ лицъ; Forensen также могутъ послать вмѣсто себя своего довѣреннаго, но могутъ и сами лично участвовать въ рѣшеніи дѣлъ на сходѣ. Представителями малолѣтнихъ на сходѣ являются ихъ отцы или опекуны, замужнихъ женщинъ—мужья, незамужнихъ и вдовъ — кто-нибудь изъ членовъ общины, состоящихъ подъ опекой—опекуны, юридическихъ лицъ—ихъ законные представители [5]).

---

1) Бав. GO. ст. 47.

2) Бав. GO. ст. 47, V.

3) Бав. GO. ст. 47, VI; см. также ст. 14 § 2, II и III des Reichsmünzgesetzes vom 9 Juli 1873; V. Kahr Bayerische Gemeindeordnung für die Landestheile diesseits des Rheins, erläutert und mit den Vollzugsvorschriften herausgegeben, II Band, München 1898, стр. 581, № 11.

4) Бав. GO ст. 47, VII.

5) Вост. и Ш.-Г. LGO § 46; Г.-Н. LGO § 17; Вестф. LGO § 20; Ганн. LGO §§ 12—16.

Порядокъ созыва общинныхъ сходовъ и система дѣлопроизводства въ общихъ чертахъ совершенно сходны съ дѣлопроизводствомъ въ общинныхъ представительныхъ учрежденіяхъ, а потому разсмотрѣніе этихъ вопросовъ мы отлагаемъ до совмѣстнаго ихъ изученія въ главѣ, посвященной порядку дѣятельности общинныхъ представительныхъ учрежденій.

Здѣсь нужно только познакомиться съ порядкомъ дѣлопроизводства на общинныхъ сходахъ Баваріи, такъ какъ въ этомъ королевствѣ, какъ мы видѣли выше, общинные сходы не замѣняютъ общинныя представительныя учрежденія, а функціонируютъ на ряду съ ними во всѣхъ баварскихъ сельскихъ общинахъ, а потому и порядокъ дѣлопроизводства на сходахъ здѣсь не вполнѣ идентиченъ съ порядкомъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общинныхъ представительныхъ учрежденіяхъ.

Общинный сходъ какъ въ правобережной Баваріи, такъ и въ Пфальцѣ созывается общиннымъ старшиной (Bürgermeister) послѣ того, какъ общинная представительная коллегія (Gemeindeausschuss) рѣшитъ, что необходимо для обсужденія какого-либо особо важнаго вопроса созвать общинный сходъ [1]). Постановленія схода дѣйствительны лишь въ томъ случаѣ, если онъ былъ созванъ надлежащимъ образомъ или если на немъ присутствуютъ всѣ граждане общины, имѣющіе право голоса [2]). Въ правобережной Баваріи старшина имѣетъ право приглашать на собраніе гражданъ съ указаніемъ, что въ томъ случаѣ, если приглашаемый не явится на собраніе, онъ долженъ будетъ уплатить штрафъ въ размѣрѣ одного гульдена (1 м. 80 пф.) [3]).

Въ правобережной Баваріи общинный сходъ долженъ быть созванъ, если того потребуетъ въ письменномъ предложеніи по меньшей мѣрѣ одна десятая часть гражданъ обладающихъ избирательнымъ правомъ, для обсужденія и рѣшенія вопроса, указаннаго въ этомъ письменномъ предложеніи [4]). По пфальц-

[1]) Бав. GO ст. 148; Пф. GO ст. 80, I.

[2]) Бав. GO ст. 146, I; Пф. GO ст. 79, I; см. также Kahr, Gemeindeordnung, стр. 941. № 5.

[3]) Бав. GO ст. 148.

[4]) Бав. GO ст. 147, II.

скому праву общинный сходъ можетъ быть созванъ такимъ образомъ для производства дополнительныхъ выборовъ [1]).

Старшина и гласные общиннаго представительнаго собранія предлагаютъ на обсужденіе схода доклады по различнымъ вопросамъ подлежащимъ его разрѣшенію [2]). Старшина предсѣдательствуетъ на сходѣ, подготовляетъ рѣшенія и имѣетъ право налагать штрафъ въ размѣрѣ одного гульдена (1 м. 80 пф.) на всякаго препятствующаго теченію дѣлъ на сходѣ [3]).

Въ Пфальцѣ общинному совѣту (общ. представ. коллегія) принадлежитъ право въ большихъ общинахъ разбивать общинный сходъ на нѣсколько болѣе мелкихъ самостоятельныхъ сходовъ, происходящихъ одновременно въ различныхъ помѣщеніяхъ въ разныхъ селеніяхъ общины. Въ такомъ случаѣ вся община разбивается на нѣсколько участковъ и граждане могутъ участвовать лишь на сходѣ того участка къ которому они причислены. Предсѣдателями такихъ участковыхъ сходовъ назначаются общиннымъ совѣтомъ его члены [4]).

Для рѣшенія дѣла на сходѣ необходимо, чтобы въ положительномъ смыслѣ высказалось абсолютное большинство всѣхъ присутствующихъ, а баварское общинное положеніе требуетъ еще присутствія на сходѣ болѣе чѣмъ половины всѣхъ обладающихъ правомъ голоса [5]).

Нѣкоторыя наиболѣе важныя рѣшенія должны быть приняты на сходѣ уже не простымъ большинствомъ голосовъ, а квалифицированнымъ; такъ большинство двухъ третей всѣхъ гражданъ общины требуется для принятія измѣненія въ территоріальномъ положеніи общины [6]) и при превращеніи сельской общины въ городъ и наоборотъ [7]); большинство изъ

---

[1]) Пф. GO ст. 124, II.

[2]) Бав. GO ст. 146, I; Пф. ст. 79, II; а также Pohl, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts für das Königreich Bayern, II Band, München, 1900, стр. 535.

[3]) Бав. GO ст. 148; Пф. GO ст. 80.

[4]) Пф. GO ст. 80, III.

[5]) Бав. GO ст. 149, I; Пф. ст. 81, I.

[6]) Бав. и Пф. GO ст. 4, III.

[7]) Бав. GO ст. 9, III и IV.

трехъ четвертей всѣхъ гражданъ общины требуется для рѣшенія вопросовъ объ измѣненіи имущественнаго положенія общины и порядка пользованія общиннымъ имуществомъ [1]).

Голосованіе можетъ быть какъ устное такъ и письменное [2]). Однакоже голосованіе должно быть обязательно письменнымъ въ томъ случаѣ, если для его дѣйствительности необходимо согласіе такого количества гражданъ, чтобы общая сумма уплачиваемыхъ ими налоговъ равнялась половинѣ всѣхъ общинныхъ налоговъ [3]); кромѣ того письменное голосованіе обязательно въ томъ случаѣ, если нѣкоторые изъ членовъ схода въ правобережной Баваріи обладаютъ нѣсколькимъ числомъ голосовъ соотвѣтственно уплачиваемымъ ими прямымъ налогамъ [4]), а въ Пфальцѣ въ томъ случаѣ, если голосованіе происходитъ въ разныхъ помѣщеніяхъ на маленькихъ участковыхъ сходахъ [5]).

Всѣ пренія на сходѣ заносятся въ протоколъ, въ которомъ отмѣчается число явившихся на сходъ и записывается результатъ голосованія. Протоколъ долженъ быть подписанъ старшиной или предсѣдателемъ схода, секретаремъ и двумя гражданами. Въ томъ случаѣ, если принята система письменной подачи голосовъ, то она производится при помощи подписыванія участниками схода своихъ именъ въ протоколѣ за или противъ голосуемаго предложенія [6]).

Въ Вюрттембергѣ и Гессенѣ единственнымъ распорядительнымъ органомъ является общинный представительный совѣтъ во всѣхъ общинахъ и общинные сходы не существуютъ.

## II.

Мы уже видѣли выше [7]), какъ разнообразны названія, даваемыя общинными положеніями многочисленныхъ государствъ

[1]) Бав. GO ст. 27, 28 и 35; Пф. GO ст. 20 и 21.

[2]) Бав. GO ст. 149, II; Пф. GO ст. 81, II.

[3]) Бав. GO ст. 149 III; Пф. GO ст. 81, III.

[4]) Бав. GO ст. 149 III и 47, VI.

[5]) Пф. GO ст. 80, III и 81, III.

[6]) Бав. GO ст. 149, II; Пф. GO ст. 81, II.

[7]) См. таблицу на стр. 197.

германской имперіи общиннымъ представительнымъ учрежденіямъ, на которыхъ лежитъ задача управленія общинными дѣлами съ помощью исполнительныхъ органовъ общины. Мало того, въ нѣкоторыхъ государствахъ въ каждой общинѣ имѣются не одно, а два общинныхъ представительныхъ собранія, при чемъ одному изъ нихъ принадлежитъ право рѣшенія дѣлъ общиннаго управленія, а другому принадлежитъ право надзора за дѣйствіями первой коллегіи. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ въ каждой общинѣ имѣются по два представительныхъ собранія, а именно въ Вюрттембергѣ и Баденѣ [1]), одно изъ представительныхъ собраній—Bürgerausschuss въ Вюрттембергѣ и Баденѣ—замѣщаетъ собою существовавшій прежде общинный сходъ. Въ Баденѣ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ имѣется общинный сходъ, не существуетъ вовсе Bürgerausschuss'а, а общинный сходъ, несетъ на себѣ функціи этой коллегіи; въ Вюрттембергѣ ни въ одной сельской общинѣ уже не созывается сельскихъ сходовъ, поэтому повсюду имѣются Bürgerausschuss'ы, наблюдающіе за ходомъ управленія.

Мы сперва разсмотримъ устройство распорядительныхъ представительныхъ органовъ общиннаго управленія, а затѣмъ уже остановимся на значеніи для общиннаго самоуправленія контролирующихъ коллегій и на ихъ устройствѣ.

Изъ всѣхъ многочисленныхъ названій, приведенныхъ нами выше въ сравнительной таблицѣ, которыми обозначаютъ различныя общинныя положенія представительные распорядительные органы общиннаго самоуправленія—Gemeindevertretung [2]), Gemeindeausschuss [3]), Gemeindeversammlung [4]), Schulzenrat [5]) и Gemeinderat [6])—мы избрали для суммарнаго обозначенія пред-

[1]) Вюртт. GO ст. 10 и 44; Бад. GO §§ 8, 9 и 43.

[2]) Въ семи восточныхъ провинціяхъ Пруссіи и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ.

[3]) Въ пров. Ганноверѣ и Гессенъ-Нассау и въ правобережной Баваріи.

[4]) Въ пров. Вестфаліи.

[5]) Въ Рейнской провинціи.

[6]) Въ Рейнской провинціи, въ пров. Ганноверѣ, въ баварскомъ Пфальцѣ, Саксоніи, Вюрттембергѣ, Баденѣ, Гессенѣ и Эльзасъ-Лотарингіи.

ставительныхъ распорядительныхъ органовъ во всѣхъ государствахъ и провинціяхъ наименованіе «общинный совѣтъ» (Gemeinderat), такъ какъ этотъ терминъ употребляется восемью общинными уложеніями (всѣхъ ихъ пятнадцать). Но помимо того обстоятельства, что большинство общинныхъ положеній называетъ распорядительный органъ именемъ общиннаго совѣта и что это имя извѣстно какъ сѣверу (Ганноверъ), такъ и югу (Вюрттембергъ, Баденъ), какъ востоку (Саксонія) такъ и западу (Эльзасъ, Пфальцъ и Рейнская провинція) германской имперіи, намъ представляется что изъ всѣхъ приведенныхъ выше пяти наименованій оно является наиболѣе подходящимъ, такъ какъ названія Gemeindevertretung и Gemeindeversammlung имѣютъ слишкомъ общій характеръ, а названіе Gemeindeausschuss можетъ легко повести къ недоразумѣніямъ, такъ какъ вторая контролирующая представительная коллегія въ тѣхъ государствахъ, гдѣ она имѣется, носитъ имя Bürgerausschuss, сходное съ Gemeindeausschuss, наконецъ наименованіе Schulzenrat употребляется только въ Рейнской провинціи, да и то въ замѣнъ гораздо болѣе тамъ употребительнаго названія Gemeinderat. По всѣмъ этимъ основаніямъ мы и рѣшили остановиться на наименованіи «Gemeinderat», какъ на общемъ названіи для всѣхъ представительныхъ распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія различныхъ государствъ германской имперіи.

Теперь познакомимся съ организаціей общинныхъ совѣтовъ (Gemeinderäte), съ условіями активнаго и пассивнаго избирательнаго коммунальнаго права, равно какъ и съ различными системами избранія общинныхъ гласныхъ.

Мы видѣли выше, что выборные общинные совѣты имѣются въ тѣхъ сельскихъ общинахъ, гдѣ въ силу ли общаго опредѣленія закона или же въ силу спеціальнаго постановленія мѣстнаго статута система общиннаго схода замѣняется переходомъ къ общинному представительному строю и введеніемъ общиннаго представительства въ видѣ выборнаго общиннаго совѣта; такой переходъ имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, если населеніе общины и число гражданъ или членовъ общины настолько велико, что непосредственное ихъ участіе въ завѣ-

дываніи общиннымъ управленіемъ становится уже затруднительнымъ; кромѣ того въ общинѣ съ большимъ количествомъ населенія руководство общиннымъ управленіемъ требуетъ большаго вниманія и большей затраты времени; для руководства управленіемъ такихъ уже не незначительныхъ общинъ необходимо созданіе представительнаго распорядительнаго органа.

Общинные совѣты состоятъ изъ гласныхъ избираемыхъ гражданами и членами общины изъ своей среды, общиннаго старшины и членовъ общинной управы, гдѣ таковые имѣются, а также въ нѣкоторыхъ государствахъ и провинціяхъ Пруссіи изъ крупныхъ налогоплательщиковъ общины [1]). Число гласныхъ избираемыхъ гражданами и членами общины весьма разнообразно и зависитъ отъ количества избирателей и населенія общины. Въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи число гласныхъ должно быть по меньшей мѣрѣ въ три раза болѣе числа старшины и шеффеновъ (членовъ общинной управы), значитъ равняться девяти, въ Шлезвигъ-Голштейнѣ гласныхъ должно быть не менѣе шести, но и въ восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ число гласныхъ можетъ быть путемъ изданія мѣстнаго статута увеличено до двадцати четырехъ [2]). Въ Вестфаліи и въ Ганноверѣ число гласныхъ также опредѣляется мѣстнымъ статутомъ и колеблется въ Вестфаліи между 6 и 18, а въ Ганноверѣ между 8 и 24 [3]). Въ Рейнской провинціи и въ Гессенъ-Нассау число гласныхъ общинныхъ совѣтовъ въ различныхъ общинахъ точно установлено въ законѣ въ зависимости отъ количества населенія; такъ въ Рейнской провинціи [4]) въ общинахъ съ населеніемъ:

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 49; Г.-Н. LGO § 20; Ганн. LGO § 51; Вестф. LGO § 26; Рейнск. GO § 47; Гог. LGO § 20; Бав. GO ст. 124; Пф. GO ст. 55; Сакс. LGO § 17; Вюртт. GO ст. 10; Бад. GO § 8; Гесс. LGO ст. 35; Эльв. GO § 43.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 49, II.

[3]) Вестф. LGO § 26, I; Ганн. LGO § 51 и Minist. Bekanntmachung § 22.

[4]) Рейнск. GO § 47.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| менѣе чѣмъ | | 1000 | жителей | избирается | 6 | гласныхъ |
| отъ | 1001 до | 3000 | » | » | 12 | » |
| » | 3001 » | 10000 | » | » | 18 | » |
| » | 10001 » | 30000 | » | » | 24 | » |
| болѣе чѣмъ | | 30000 | » | » | 30 | » |

въ Гессенъ-Нассау [1]) въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 2500 человѣкъ число гласныхъ общиннаго совѣта равняется 12, а въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 2500 человѣкъ—18, причемъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута въ первомъ случаѣ число гласныхъ можетъ быть повышено до 18, а во второмъ до 24 [2]).

Въ правобережной Баваріи число гласныхъ общиннаго совѣта (здѣсь они называются Gemeindebevollmächtigte) также согласовано съ количествомъ населенія и заранѣе опредѣлено въ законѣ [3]):

въ общинахъ съ населеніемъ:

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | менѣе | 300 | жит. | общинный | совѣтъ | состоитъ | изъ | 4 | гласн. |
| отъ | 300 до | 500 | » | » | » | » | » | 6 | » |
| » | 500 » | 1000 | » | » | » | » | » | 8 | » |
| » | 1000 » | 1500 | » | » | » | » | » | 10 | » |
| » | 1500 » | 3000 | » | » | » | » | » | 12 | » |
| » | 3000 » | 5000 | » | » | » | » | » | 18 | » |
| | свыше | 5000 | » | » | » | » | » | 24 | » |

Въ баварскомъ Пфальцѣ число гласныхъ опредѣляется по слѣдующимъ нормамъ [4]):

---

[1]) Г.-Н. LGO § 20, III.

[2]) Надо замѣтить, что это постановленіе § 20, III Нассаускаго общиннаго положенія распространяется только на тѣ общины, которыя имѣютъ коллегіальную управу, тогда какъ общины съ единоличнымъ исполнительнымъ органомъ не ограничены закономъ въ опредѣленіи числа гласныхъ общиннаго совѣта, которое устанавливается мѣстнымъ статутомъ (см. Г.-Н. LGO § 20, II).

[3]) Бав. GO ст. 124.

[4]) Пф. GO ст. 55.

въ общинахъ съ населеніемъ:

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| менѣе 300 | жит. | общинный | совѣтъ | состоитъ | изъ | 6 | гласн. |
| отъ 300 до 499 | » | » | » | » | » | 8 | » |
| » 500 » 999 | » | » | » | » | » | 10 | » |
| » 1000 » 1499 | » | » | » | » | » | 12 | » |
| » 1500 » 2499 | » | » | » | » | » | 16 | ». |
| » 2500 » 4999 | » | » | » | » | » | 20 | » |
| свыше 5000 | » | » | » | » | » | 24 | » |

Въ Вюртембергѣ число членовъ общиннаго совѣта зависитъ отъ того, къ какому классу принадлежитъ община:

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| въ общинахъ | перваго кл. | число | член. | совѣта | колебл. | отъ 8 | до | 16 |
| » » | второго | » | » | » | » | » 6 | » | 12 |
| » » | третьяго | » | » | » | » | » 4 | » | 8 |

въ этихъ предѣлахъ, указанныхъ въ законѣ, окончательно число гласныхъ опредѣляется мѣстнымъ статутомъ [1]).

Въ Баденѣ также мѣстнымъ статутомъ устанавливается число гласныхъ общиннаго совѣта отъ трехъ до восемнадцати человѣкъ въ зависимости отъ числа жителей общины и мѣстныхъ условій [2]).

Въ Эльзасъ-Лотарингіи число гласныхъ точно опредѣлено въ законѣ и если по результатамъ послѣдней переписи возрасло число жителей въ общинѣ, то прибавляется и число гласныхъ; общинное положеніе [3]) устанавливаетъ слѣдующія нормы:

въ общинахъ съ населеніемъ:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| менѣе 500 | человѣкъ | избирается | 10 | гласныхъ |
| отъ 501 до 1500 | » | » | 12 | » |
| » 1501 » 2500 | » | » | 18 | » |

[1]) Вюртт. GO ст. 10. Вюртембергское общинное положеніе, вообще весьма подробно разработанное, предусматриваетъ также случай, когда при созданіи новой общины число гласныхъ опредѣляется въ порядкѣ надзора уѣзднымъ совѣтомъ (Bezirksrath).

[2]) Бад. GO § 14.

[3]) Эльз. GO § 43.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| отъ | 2501 | до | 3500 | человѣкъ | избирается | 21 | глас. |
| » | 3501 | » | 10000 | » | » | 24 | » |
| » | 10001 | » | 30000 | » | » | 27 | » |
| » | 30001 | » | 50000 | » | » | 33 | » |
| болѣе | 50000 | » | | » | » | 36 | » |

Въ Саксоніи число выборныхъ членовъ совѣта (Gemeindevertreter) опредѣляется мѣстнымъ статутомъ, но ни въ какомъ случаѣ не должно превышать двадцати семи [1]).

Общинные совѣты Великаго Герцогства Гессенскаго состоятъ изъ 9—18 гласныхъ, причемъ число членовъ совѣта заранѣе опредѣлено закономъ для различныхъ общинъ въ зависимости отъ числа населенія:

Въ общинахъ съ населеніемъ:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | до | 3000 | — 9 | гласныхъ |
| отъ | 3001 | » | 5000 | — 12 | » |
| » | 5001 | » | 10000 | — 15 | » |
| » | 10001 | » | 15000 | — 18 | » [2]). |

Если въ цѣлой отдѣльной общинѣ имѣется не болѣе чѣмъ 9 лицъ, обладающихъ правомъ быть избранными членами общиннаго совѣта, и въ то же самое время эта община не присоединена къ сосѣдней общинѣ, то всѣ обладающіе пассивнымъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ считаются членами общиннаго совѣта безъ избранія [3]).

## III.

Обращаясь къ изученію вопросовъ коммунальнаго избирательнаго права мы прежде всего должны отвѣтить на вопросъ о составѣ избирательнаго корпуса: какія требованія предъявляются къ коммунальному избирателю ?.

[1]) Сакс. LGO § 18, I (текстъ закона 4 Juli 1912).
[2]) Гесс. LGO ст. 35, I.
[3]) Гесс. LGO ст. 35, II.

Активное коммунальное избирательное право принадлежитъ въ Пруссіи [1]) и Саксоніи [2]) всѣмъ жителямъ общины обладающимъ Gemeinderecht, т. е. правомъ личнаго участія на общинныхъ сходахъ и правомъ избранія общинныхъ гласныхъ. На юго-западѣ Германіи [3]) активное избирательное право принадлежитъ по общему правилу только гражданамъ общины [4]).

Выше мы познакомились съ условіями пріобрѣтенія и потери права общиннаго гражданства [5]), а также съ условіями необходимыми для обладанія Gemeinderecht [6]) и видѣли, насколько ограниченъ доступъ въ среду общинныхъ гражданъ на юго-западѣ и какія требованія имущественнаго ценза ставятся законодательствомъ сѣвера и востока. Только въ Эльзасъ-Лотарингіи сохранились старые французскіе порядки и здѣсь къ числу общинныхъ избирателей отнесены всѣ имперскіе подданные мужского пола 25 лѣтъ отъ роду. Но и здѣсь имѣется нѣкоторое ограниченіе всеобщности избирательнаго права, такъ какъ къ урнамъ допускаются только «осѣдлые» въ общинѣ

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 40; Г.-Н. LGO § 10; Вестф. LGO §§ 15 и 16; для Рейнск. пров. ст. 11 закона 15 мая 1856 года, Гог. LGO § 10.

[2]) Сакс. LGO § 33

[3]) Въ Баваріи, и Вюрттембергѣ; мы уже видѣли, что въ Баденѣ и Гессенѣ наряду съ общинными гражданами обладаютъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ и другіе жители общины (см. стр. 138),

[4]) Бав. GO ст. 170; Пф. GO ст. 100; а также Rauchalles, Das Gemeindewahlrecht im rechtsrheinischen Bayern, Ansbach 1900, стр. 1—3; Medicus, Gemeindeordnung für die Pfalz, Nördlingen, 1869, стр. 262; Geib, Handbuch für die Gemeindebehörde der Pfalz I Band, Dritte Auflage von C. Besnard, Kaiserlauten, 1899, стр. 309; Вюртт. GO ст. 11, I; а также Вюртт. Bürgerrechtgesetz ст. 12; Бад. GO §§ 2, 9 и 10, въ Баденѣ активнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ не только граждане, но и нѣкоторые изъ жителей общины. Такимъ образомъ, здѣсь скомбинированы обѣ системы избирательнаго права: Прусско-Саксонская и Баварско-Вюрттембергская; основной кадръ избирателей вербуется изъ числа общинныхъ гражданъ, но въ то же время къ избирательнымъ урнамъ допускаются и простые жители общины (Staatsbürgerliche Einwohner по § 2 GO), платящіе налоги въ пользу общины; такой же порядокъ существуетъ и въ Гессенѣ (LGO ст. 16, 17, 38).

[5]) См. выше, стр. 160—173.

[6]) Тамъ же стр. 173—187.

лица, т. е. тѣ, которыя: a) по меньшей мѣрѣ въ теченіе трехъ лѣтъ проживали въ общинѣ или b) въ теченіе не менѣе одного года имѣли мѣстожительство въ предѣлахъ общины и въ то же время или обладали жилымъ домомъ или вели самостоятельно сельское хозяйство, или же занимались какимъ-либо постояннымъ промысломъ [1]), или же занимали какую-либо должность публичнаго характера [2]) или же наконецъ несли обязанности священнослужителя, школьнаго учителя или занимались адвокатской практикой [3]).

Пассивное избирательное право, по общему правилу, не принадлежитъ всѣмъ, кто обладаетъ активнымъ избирательнымъ правомъ и слѣдовательно не каждый избиратель можетъ быть выбранъ въ гласные общиннаго совѣта.

Изъ числа общинныхъ избирателей въ гласные не могутъ быть избраны слѣдующія лица въ Пруссіи, Гессенѣ и Эльзасѣ [4]):

1) назначаемые государствомъ чиновники органовъ надзора со стороны государства за дѣятельностью общиннаго самоуправленія [5]).

2) чиновники находящіеся на службѣ у общины и получающіе жалованіе изъ общинныхъ средствъ [6]);

---

[1]) Постояннымъ промысломъ (Stehende Gewerbe) въ смыслѣ § 55 Reichsgewerbeordnung'a почитаются „alle Betriebsforme die nicht ausdrücklich als Gewerbebetrieb im Umherziehen bezeichnet sind“.

[2]) Должностью публичнаго характера (öffentliches Amt) почитаются должности имперскихъ, провинціальныхъ, окружныхъ и общинныхъ чиновниковъ, далѣе должности членовъ совѣтовъ для бѣдныхъ и комиссій по управленію больницами (Ausführungs Bestimmungen zu § 30 z. 3 общиннаго положенія).

[3]) Эльз. GO §§ 30 и 32 см. также Bruck, Verf. R. v. E.-L., I, стр. 281 и Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes-Elsass-Lothringen, Tüb. 1914. стр. 156.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 53, I; Г.-Н. LGO § 24, I; Вестф. LGO § 30, I; для Рейнск. пров. § 51 закона 15 Mai 1856, ст. 14; Гог. LGO § 24, I; Гесс. LGO ст. 40; Эльз. GO § 40, 1.

[5]) Ландратъ, регирунгспрезидентъ и назначенные правительственные члены уѣзднаго комитета и окружного комитета въ Пруссіи.

[6]) Въ Пруссіи они не могутъ быть избираемы только въ тѣхъ общинахъ, отъ которыхъ они получаютъ вознагражденіе за свой трудъ

3) должностныя лица судебнаго вѣдомства;

4) чины прокурорскаго надзора и полиціи;

5) духовныя лица, церковнослужители и народные учителя [1]);

6) женщины [2]).

Законодательства другихъ государствъ также исключаютъ извѣстныя категоріи лицъ отъ возможности быть избранными въ члены общиннаго совѣта.

Такъ напримѣръ баварское право надѣляетъ пассивнымъ избирательнымъ правомъ лишь тѣхъ изъ обладающихъ активнымъ избирательнымъ правомъ гражданъ общины, которые имѣютъ 25 лѣтъ отъ роду и живутъ въ ея предѣлахъ [3]). Не могутъ быть также въ Баваріи быть избираемы въ члены общиннаго совѣта военные находящіеся на дѣйствительной службѣ, временно состоящіе на пенсіи офицеры и чиновники военнаго управленія [4]).

Въ Саксоніи лица, состоящія на государственной службѣ, духовныя лица, народные учителя и военные должны, будучи избраны, для вступленія въ число членовъ общиннаго совѣта, испрашивать согласіе своихъ начальниковъ [5]). Въ Вюрттембергѣ и Баденѣ избраны могутъ быть всѣ избиратели, только въ Вюртембергѣ не можетъ быть избрано членомъ совѣта въ теченіе 5 лѣтъ со времени приговора, то лицо, которое было отрѣшено отъ должности гласнаго общиннаго совѣта или общиннаго должностного лица, а въ Баденѣ также въ теченіе

(OVGE XXXIII, стр. 189); см. также Stier-Somlo im Verwaltungsarchiv XII, стр. 447 и сл.

[1]) Учителя не могутъ быть избраны не только въ той общинѣ, гдѣ они находятся на службѣ, но повсюду (OVGE 12 Juli 1901, I, стр. 203)

[2]) Пунктъ 6 имѣется только въ LGO Вост. и Ш.-Г. Въ Гессенѣ не могутъ быть избраны въ общинные гласные также старшина и его помощники (LGO ст. 40, II, п. 6).

[3]) Бав. GO ст. 172, I; Пф. GO 102, I; въ правобережной Баваріи кромѣ того не можетъ быть избранъ тотъ, кто не уплатилъ падающихъ на него прямыхъ налоговъ (Бав. GO ст. 11, I).

[4]) Бав. GO ст. 173, IV; Пф. GO ст. 103, III.

[5]) Сакс. LGO § 26, II. Общинные чиновники здѣсь также не могутъ быть членами общиннаго совѣта (LGO § 37).

5 лѣтъ со дня совершенія преступленія всякій, кто присужденъ былъ къ лишенію свободы [1]).

Повсюду, кромѣ Саксоніи, не могутъ быть одновременно членами общинныхъ совѣтовъ ближайшіе родственники, а на основаніи постановленій нѣкоторыхъ общинныхъ положеній и свойственники [2]). Въ случаѣ избранія двухъ родственниковъ. не считается избраннымъ тотъ, кто младше по возрасту [3]) или получилъ меньшее число голосовъ [4]), въ томъ случаѣ если свойство возникаетъ въ то время, когда оба вступившіе въ свойство состоятъ членами общиннаго совѣта, уходитъ изъ числа гласныхъ зять [5]). Въ случаѣ одинаковаго возраста или равенства полученныхъ голосовъ дѣло рѣшается жребіемъ.

Далѣе существуетъ еще одно ограниченіе, относящееся, собственно говоря, къ вопросу о составѣ общинныхъ совѣтовъ, но косвенно отражающееся и на пассивномъ коммунальномъ избирательномъ правѣ. Дѣло въ томъ, что въ Пруссіи и Саксоніи половина, а иногда и двѣ трети гласныхъ должны быть «осѣдлыми» [6]). Такъ въ Восточныхъ провинціяхъ, въ Шлезвигъ-Голштейнѣ, Гессенъ-Нассау и Гогенцоллернѣ двѣ трети гласныхъ должны обязательно принадлежать къ числу осѣд-

---

[1]) Вюрт. GO ст. 11, I и 11, II; Бад. GO § 16.

[2]) Не могутъ быть одновременно членами совѣта:

a) Отецъ и сынъ по Вост. и Ш.-Г. LGO § 53, II.

b) Отецъ и сынъ и братья по Вестф. LGO § 30, II и для Рейнск. пров. ст. 14 зак. 15 мая 1856 г.

c) Отецъ и сынъ, тесть и зять по Г.-Н. LGO § 24, II и Гог. LGO § 24, II; Вюрт. GO ст. 26, I.

d) Отецъ и сынъ, тесть и зять и братья въ Эльзасѣ въ общинахъ съ населеніемъ свыше 500 человѣкъ по § 40, II GO; въ Пфальцѣ Пф GO ст. 117, IV.

e) Отецъ и сынъ, тесть и зять, дядя и племянникъ по Бав. GO ст. 192, III и IV; ст. 197, IV.

[3]) Вездѣ, кромѣ Баваріи.

[4]) Только въ Баваріи см. Бав. GO ст. 192, IV и Пф. GO ст. 117, IV.

[5]) См. статьи законовъ, указанныя въ примѣч. 2.

[6]) Прусскій Высшій административный судъ опредѣляетъ „осѣдлость“ (Angesessenheit) какъ правомѣрно обоснованное землевладѣніе (OVGE, XLVII, стр. 106).

лыхъ членовъ общины [1]). Въ Вестфаліи половина гласныхъ должны быть домовладѣльцами [2]), въ Рейнской провинціи землевладѣльцами; здѣсь, если неосѣдлыхъ избрано больше половины всего состава совѣта, то получившіе наименьшее число голосовъ слагаютъ званіе гласнаго [3]) [4]).

Въ Саксоніи также осѣдлые должны въ общинномъ совѣтѣ обладать большинствомъ, составляя всегда по меньшей мѣрѣ три четверти общаго числа членовъ совѣта; точно количество осѣдлыхъ членовъ устанавливается мѣстнымъ статутомъ, однако же нигдѣ и ни въ коемъ случаѣ число неосѣдлыхъ не можетъ превышать одной четверти числа гласныхъ [5]).

Въ остальныхъ государствахъ «осѣдлымъ», т. е. землевладѣльцамъ и домовладѣльцамъ никакихъ особыхъ привилегій въ области пассивнаго избирательнаго права не предоставлено.

Въ Эльзасѣ могутъ быть избраны въ члены общиннаго совѣта: 1) всѣ жители общины, обладающіе активнымъ избирательнымъ правомъ, уплачивающіе одинъ изъ четырехъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, а также 2) даже и неживущіе въ предѣлахъ общины собственники земельныхъ участковъ въ томъ

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 52; Г.-Н. LGO § 23; Гог. LGO § 23, I; въ Гессенъ—Нассау и Гогенцоллернѣ двѣ трети гласныхъ могутъ и не быть сами „осѣдлыми", но должны быть избраны лишь „осѣдлыми" хотя бы и изъ числа неосѣдлыхъ.

[2]) Вестф. LGO § 29.

[3]) Рейнск. GO § 52, I.

[4]) Illing-Kautz, Handbuch für preussischen Verwaltungsbeamte 10 Auflage, Berlin 1914, томъ III, стр. 350, прим. 6. Наличность осѣдлости требуется въ самый моментъ избранія (OVGE, XXVI, стр. 102). Шеффены и старшины присчитываются къ общему числу осѣдлыхъ или неосѣдлыхъ въ зависимости отъ того, къ какой категоріи они принадлежатъ (OVGE, XLI, стр. 163).

[5]) Сакс. LGO § 18, V и VI. При составленіи мѣстнаго статута по вопросу объ отграниченіи признаковъ осѣдлыхъ и неосѣдлыхъ членовъ общиннаго совѣта могутъ быть приняты къ руководству лишь слѣдующіе критеріи: сумма уплачиваемыхъ общинныхъ налоговъ, величина оплачиваемаго налогомъ дохода и размѣры землевладѣнія. Распредѣленіе числа гласныхъ между разрядами избирателей должно быть въ зависимости или отъ числа избирателей каждаго разряда, или отъ суммы уплачиваемыхъ ими налоговъ, или отъ размѣровъ землевладѣнія.

случаѣ, если они обладаютъ избирательнымъ правомъ въ той общинѣ, гдѣ они живутъ постоянно [1]).

Здѣсь никто также не можетъ быть одновременно выборнымъ членомъ общинныхъ совѣтовъ въ нѣсколькихъ общинахъ сразу [2]).

Избирательное коммунальное право во всѣхъ государствахъ, кромѣ Бадена, прямое, но и здѣсь члены общиннаго совѣта избираются другой выборной общинной коллегіей Bürgerausschus'омъ лишь въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 4.000 человѣкъ [3]).

## IV.

Но если германское коммунальное избирательное право почти не знаетъ многостепенныхъ выборовъ, то зато большинство общинныхъ положеній неравномѣрно распредѣляетъ избирательныя блага между различными слоями населенія, разбивая избирателей на куріи, соотвѣтственно размѣрамъ платимыхъ ими налоговъ.

Равное избирательное право существуетъ только въ Баваріи, Вюртембергѣ, Гессенѣ и Эльзасѣ. Здѣсь всѣ избиратели голосуютъ вмѣстѣ, а не раздѣляются на куріи и всѣ гласные избираются большинствомъ голосовъ единаго избирательнаго корпуса.

Въ Пруссіи же, Саксоніи и Баденѣ избраніе общинныхъ гласныхъ производится въ отдѣльныхъ куріяхъ избирателей, общинный избирательный корпусъ расчлененъ на нѣсколько отдѣловъ. Основной мотивъ введенія куріальной системы во всѣхъ государствахъ одинъ и тотъ же: желаніе обезпечить за болѣе состоятельными группами общинныхъ избирателей преобладаніе въ общинномъ совѣтѣ, но осуществленіе этого принципа въ законодательствѣ трехъ государствъ не одинаково и потому необходимо разсмотрѣть отдѣльно куріальныя системы Пруссіи, Саксоніи и Бадена.

---

[1]) Эльз. GO § 31.

[2]) Эльз. GO § 40, III.

[3]) Бад. GO § 15.

Трехклассная куріальная система Пруссіи распространяется не на всѣ провинціи королевства: Ганноверъ и Гогенцоллернъ имѣютъ свое самостоятельное законодательство [1]) и хотя ихъ избирательныя системы построены тоже на куріальномъ принципѣ, но все же распредѣленіе избирателей между различными куріями иное, чѣмъ въ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи.

Мы ознакомимся сперва съ основными началами пресловутой трехклассной прусской системы, примѣняемой въ восточныхъ провинціяхъ, Шлезвигъ-Голштейнѣ, Гесенъ-Нассау, Вестфаліи и Рейнской провинціи.

Для цѣлей избранія общинныхъ гласныхъ всѣ имѣющіе право голоса въ сельской общинѣ раздѣляются на три куріи (Abteilungen), при чемъ основаніемъ этого распредѣленія служитъ сумма уплачиваемыхъ избирателями прямыхъ государственныхъ, общинныхъ, уѣздныхъ и провинціальныхъ налоговъ и притомъ самое распредѣленіе на куріи производится такимъ образомъ, что на каждую курію приходится одинаковая сумма налоговъ, равная одной трети общей суммы всѣхъ взносовъ всѣхъ избирателей общины [1]). Такимъ образомъ къ первой куріи оказывается причисленнымъ небольшое число наиболѣе высоко облагаемыхъ плательщиковъ общины, ко второй сравнительно большее количество средне облагаемыхъ избирателей и, наконецъ, къ третьей куріи огромное большинство низко облагаемыхъ избирателей, вносящихъ сравнительно ничтожныя суммы налоговъ.

---

[1]) Verfügung des Ministers des Innern betreff. die Ausführungsbestimmungen zum Gesetze über der Bildung der Wählerabteilungen bei der Gemeindewahlen, vom 20 September 1900, ст. I. см. также OVGE, LII, стр. 61, которымъ признано, что коммунальный избирательный законъ 30 Іюня 1900 г. не примѣняется въ провинціи Ганноверъ и его постановленія не могутъ быть введены въ общинахъ Ганновера простымъ рѣшеніемъ общиннаго совѣта.

[1]) Вост. и Ш.-Г., LGO § 50, I; Г.-Н. LGO § 21. I; Вестф. LGO § 27, I и Рейнск. GO § 50, I. Тѣ налоги, которые вносятся за землю или промышленное предпріятіе расположенное въ другой общинѣ не засчитываются избирателямъ при образованіи курій; см. также § 1. Gesetzes betreffend die Bildung der Wählerabteilungen bei den Gemeindewahlen, vom 30 Juni 1900.

Для всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя не обложены государственнымъ подоходнымъ налогомъ, вмѣсто этого налога засчитывается сумма въ три марки въ качествѣ фиктивнаго взноса и такимъ образомъ и не платящіе государственнаго подоходнаго налога включаются въ число общинныхъ избирателей [1]).

Тамъ, гдѣ не взимаются общинные налоги, ихъ мѣсто заступаютъ въ качествѣ основанія для распредѣленія избирателей на куріи государственные подомовый, поземельный и промысловый налоги [2]).

Тѣ избиратели, которые не уплачиваютъ никакого государственнаго налога, голосуютъ всегда въ третьей куріи [3]); если вслѣдствіе этого уменьшится сумма налоговъ падающая на первую и вторую курію по сравненію съ той суммой, которая будетъ создана для третьей куріи вслѣдствіе присоединенія къ числу ея избирателей большого числа лицъ съ фиктивнымъ взносомъ въ три марки, то тогда первыя двѣ куріи составляются такимъ образомъ, что изъ остающейся суммы налоговъ на первую и вторую курію падаетъ по половинѣ [4]).

Никто не можетъ принадлежать къ двумъ куріямъ одновременно; къ первой и ко второй куріи принадлежитъ всякій изъ избирателей, налоговый взносъ котораго хотя бы отчасти входитъ въ налоговую треть первой или второй куріи. Если нѣсколько избирателей вносятъ одинаковый взносъ, то вопросъ о томъ, кто изъ нихъ будетъ принадлежать къ высшей куріи, рѣшается старшинствомъ возраста или жребіемъ [5]).

Каждая курія избираетъ изъ числа обладающихъ пассивнымъ избирательнымъ правомъ одну треть гласныхъ, не будучи

---

[1]) Зак. 30 іюня, 1900, § 1, II.

[2]) Зак. 30 іюня, 1900, § 1. IV.

[3]) Зак. 30 іюня, 1900, § 1, V.

[4]) Зак. 30 іюня, 1900, § 1, VI, а также Verfügung des Ministers des Innern vom 1 Sept. 1902 (MBl. стр. 175).

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 50, II; Г.-Н., LGO § 21, VI, здѣсь вопросъ о томъ, кто попадаетъ въ высшую курію рѣшается первенствомъ въ алфавитномъ порядкѣ, въ случаѣ однофамильцевъ рѣшаетъ жребій.

связана обязательнымъ избраніемъ гласныхъ изъ числа избирателей зачисленныхъ въ эту курію [1]).

Закономъ 1900 года, выше цитированнымъ, внесены были нѣкоторыя измѣненія въ распредѣленіе избирателей по куріямъ въ тѣхъ общинахъ, населеніе которыхъ превышаетъ 10.000. Такимъ образомъ дѣйствіе этого новаго закона распространяется почти исключительно на города, но все же въ Пруссіи есть и сельскія общины съ болѣе чѣмъ десятитысячнымъ населеніемъ, такъ что намъ въ нашей работѣ также необходимо ознакомиться подробнѣе съ новеллой 30 іюня 1900 года [2]).

На основаніи § 2 закона 30 іюня 1900 года, въ общинахъ съ населеніемъ свыше 10.000 человѣкъ, общая сумма всѣхъ налоговъ, взимаемыхъ съ избирателей данной общины, дѣлится на число общинныхъ избирателей и полученное такимъ образомъ среднее ариѳметическое, называемое въ законѣ Durchschnittssteuersatz, служитъ, въ рамкахъ старой трехклассной куріальной системы, критеріемъ, вносящимъ нѣкоторыя поправки въ распредѣленіе избирателей между различными куріями: всѣ, кто платитъ налоговъ болѣе суммы Durchschnittssteuersatz'а, обязательно зачисляются въ первый и во второй классъ, при чемъ въ первомъ классѣ ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть болѣе избирателей, нежели во второмъ; въ остальномъ остается въ силѣ старая трехклассная система [3]).

Наиболѣе интереснымъ нововведеніемъ закона является предоставленіе общиннымъ совѣтамъ права измѣнять избирательную систему въ предѣлахъ установленныхъ закономъ 30 іюня 1900 г. путемъ изданія мѣстныхъ статутовъ. Законъ предоста-

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 50, Ш; Г.-Н. LGO § 21, VII; Рейнск. G. O. § 51; см. также OVGE vom 10 Januar 1911 betreffend der Einfluss § 19 и § 20 des Einkommensteuergesetzes in der Fassung der Novelle vom 26 Mai 1909 auf die Gemeindewahlen (MBl. Pr. 1911, стр. 84).

[2]) О недостаточности и несовершенствѣ постановленій общинныхъ положеній Пруссіи относительно большихъ размѣровъ (свыше 10.000 человѣкъ) сельскихъ общинъ см. у Hottenrott, Rückblick auf die Verhandlungen der sechsten Tagung der grösseren preussischen Landgemeinden am 5 Juni 1909 in Berlin, (Selbsverwaltung, 1909, стр. 399).

[3]) Richard Schmidt. Die Verfassung der rheinischen Landgemeinden nach der GO für die Rheinprovinz, dritte Auflage, Trier, 1907, стр. 117.

вляетъ въ распоряженіе общинныхъ совѣтовъ два способа измѣненія новой системы, установленной закономъ 1900 г. Общинный совѣтъ можетъ въ статутномъ порядкѣ установить, что сумма налоговъ уплачиваемыхъ двумя первыми классами должна быть раздѣлена пополамъ и наиболѣе облагаемые, уплачивающіе одну половину налоговъ, вносятся въ число избирателей первой куріи, а наименѣе облагаемые второй половины—въ число избирателей второй куріи; или же ввести систему такъ называемаго Zwölftelung (распредѣленія по двѣнадцатымъ долямъ) на мѣсто системы Durchschnittssteuersatz, при этой системѣ избиратели первой куріи должны уплачивать $^{5}/_{12}$ всѣхъ налоговъ, второй куріи $^{4}/_{12}$ и третьей—$^{3}/_{12}$; при примѣненіи этой системы часть избирателей платящая $^{1}/_{12}$ часть налоговъ переходитъ изъ второй куріи въ первую и изъ третьей во вторую; куріи болѣе богатыя пополняются за счетъ болѣе бѣдной сосѣдней куріи [1]).

Въ Саксоніи подробное урегулированіе распредѣленія избирателей на куріи предоставлено самимъ общинамъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута, но здѣсь обязательно прежде всего всѣ избиратели дѣлятся на осѣдлыхъ и неосѣдлыхъ, при чемъ первые избираютъ по меньшей мѣрѣ три четверти всѣхъ общинныхъ гласныхъ изъ своей среды, а на долю вторыхъ приходятся остальныя мѣста въ общинномъ совѣтѣ [2]).

---

[1]) § 3 Зак. 30 іюня 1900; Evert, Die Dreiklassenwahl in den preussischen Stadt-und Landgemeinden nach dem Gesetz vom 30 Juni 1900, Berlin, 1901, стр. 14.

[2]) Сакс. LGO § 18. При обсужденіи вопроса о куріальномъ представительствѣ въ комиссіи и въ пленумѣ второй палаты ландтага при пересмотрѣ сельскаго общиннаго положенія въ сессіи 1869/1870 былъ поднятъ вопросъ о совершенномъ уничтоженіи куріальной системы и о переходѣ къ равному для всѣхъ какъ осѣдлыхъ, такъ и неосѣдлыхъ членовъ общины избирательному праву; однакоже рядомъ ораторовъ было указано, что общественное мнѣніе сельскихъ мѣстностей высказывается въ пользу сохраненія раздѣленія голосующихъ при избраніи общинныхъ гласныхъ на куріи осѣдлыхъ и неосѣдлыхъ избирателей, въ особенности выдвигалась опасность утраты вліянія въ общинныхъ совѣтахъ состоятельными классами и въ особенности землевладѣльцами. Въ комиссіи одиногласно было рѣшено остаться при старой куріальной си-

Затѣмъ и въ куріи осѣдлыхъ избирателей возводится еще второй этажъ курій, при чемъ критеріемъ для распредѣленія осѣдлыхъ избирателей на классы должны служить или размѣры принадлежащихъ имъ земельныхъ участковъ или же высота уплачиваемыхъ ими государственныхъ налоговъ. Число гласныхъ избираемыхъ каждымъ классомъ осѣдлыхъ избирателей устанавливается также соотвѣтственно числу избирателей даннаго класса, размѣрамъ землевладѣнія или суммѣ уплачиваемыхъ налоговъ, приходящихся на этотъ классъ [1]). Сельское общинное положеніе устанавливаетъ лишь общіе принципы распредѣленія на классы, точное же опредѣленіе размѣровъ землевладѣнія и суммъ уплачиваемыхъ налоговъ предоставлено установить самимъ общинамъ при помощи мѣстныхъ статутовъ.

Въ Баденѣ трехклассная избирательная система примѣняется только къ выборамъ Bürgerausschuss'а, члены же общиннаго совѣта избираются равнымъ голосованіемъ [2]). Баденская трехклассная коммунальная избирательная система существенно отличается отъ прусской тѣмъ, что распредѣленіе избирателей по куріямъ болѣе равномѣрно, здѣсь не существуетъ той огромной разницы въ числѣ избирателей, которая наблюдается въ Пруссіи. Объясняется это тѣмъ обстоятельствомъ, что распредѣленіе по куріямъ здѣсь производится не по общей суммѣ платимыхъ избирателями налоговъ, а просто весь избирательный корпусъ разбивается на шесть равныхъ частей [3]) и затѣмъ въ первую курію зачисляется одна шестая часть избирателей наиболѣе высоко облагаемыхъ, во вторую курію двѣ шестыхъ частей избирателей среднеоблагаемыхъ и въ третью курію зачисляются остальныя три

стемѣ. (См. Deputationsbericht der zweiten Kammer; Landtagsmitteilungen 1869/1870, стр. 3132).

[1]) Сакс. LGO § 18, V.

[2]) Бад. G. O. § 15, I.; члены общиннаго совѣта въ общиныхъ съ населеніемъ менѣе 4000 человѣкъ избираются непосредственно гражданами, а въ общинахъ съ населеніемъ свыше 4000 Bürgerausschuss'омъ.

[3]) Въ Пруссіи, наоборотъ, третьи и двѣнадцатыя части избирателей всегда не равны, т. к. здѣсь равны налоги вносимые каждой третьей или двѣнадцатой частью.

шестыхъ всего числа избирателей [1]); такимъ образомъ въ Баденѣ въ третьей куріи всегда голосуетъ половина всѣхъ избирателей [2]).

Въ томъ случаѣ, если нѣсколько избирателей уплачиваютъ какъ разъ ту сумму налога, которая служитъ признакомъ отграниченія одной куріи отъ другой, то къ высшей куріи причисляются тѣ изъ избирателей, которые старше по возрасту [3]). Если общее число избирателей не дѣлится на шесть, тогда остатокъ причисляется къ третьему классу [4]). Каждая изъ трехъ курій выбираетъ третью часть. членовъ Bürgerausschuss'а, при чемъ избираемы могутъ быть не только избиратели внесенные въ списокъ данной куріи, но и отнесенные къ другимъ куріямъ; въ общинахъ съ населеніемъ свыше 2( 00 человѣкъ примѣняется система пропорціональнаго представительства [5]).

Совершенно такое же раздѣленіе на куріи существуетъ и въ маленькой прусской провинціи Гогенцоллернъ, расположенной среди государствъ юго-западной Германіи, почти на берегу Боденскаго озера; въ западной своей части эта провинція граничитъ съ Баденомъ и очевидно подъ вліяніемъ баденскаго законодательства обладаетъ системой куріальнаго представительства аналогичной Бадену; прусское законодательство вообще очень бережно относящееся къ особенностямъ этой маленькой провинціи, родинѣ прусскаго королевскаго дома, не ввело трехклассной системы выборовъ въ Гогенцоллернѣ, а оставило старые порядки. Итакъ, основой дѣленія на куріи здѣсь служитъ распредѣленіе всего избирательнаго корпуса на шесть равныхъ частей и затѣмъ $^1/_6$ избирателей голосуетъ въ

[1]) См. выше исторію избирательнаго коммунальнаго права въ Баденѣ, стр. 102.

[2]) Бад. G. O. § 45, I и II; см. также, Walz, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden (Das öff. R d. G. V), Tüb. 1909, стр. 184.

[3]) Бад. G. O. § 45, III.

[4]) Бад. G. O. § 45, IV.

[5]) Бад. G. O. § 46, I; въ Баваріи также съ 1908 года примѣняется система пропорціональнаго представительства въ общинахъ съ населеніемъ свыше 4.000 человѣкъ.

первой куріи, $^2/_6$ во второй и $^3/_6$ въ третьей въ зависимости отъ количества платимыхъ ими налоговъ [1]), но въ общинахъ съ населеніемъ свыше 2000 человѣкъ избирательный корпусъ раздѣляется не на шесть частей, а на девять равныхъ частей, при чемъ въ первой куріи голосуетъ $^1/_9$ часть наиболѣе высоко обложенныхъ избирателей, во второй $^2/_9$ средне-облагаемыхъ и въ четвертой остальныя $^6/_9$ избирательнаго корпуса [2]). Подробности распредѣленія избирателей по куріямъ и въ Гогенцоллернѣ регламентированы такимъ же образомъ, какъ и въ остальной Пруссіи [3]).

Въ прусской провинціи Ганноверѣ распредѣленіе избирателей на классы производится самими общинными представительными учрежденіями, при чемъ распредѣленіе числа мѣстъ въ общинномъ совѣтѣ должно находиться въ соотвѣтствіи съ тѣмъ значеніемъ, которое имѣетъ каждый отдѣльный классъ избирателей въ общинѣ [4]).

Наряду съ дѣленіемъ избирателей на классы Ганноверское законодательство признаетъ членами общиннаго совѣта по собственному праву, безъ избранія, крупныхъ помѣщиковъ общины. Владѣльцамъ имѣній, которые уплачиваютъ ежегодно не менѣе 50 талеровъ поземельнаго налога, можетъ быть предоставлено самостоятельное право голоса въ общинномъ совѣтѣ соотвѣтственно суммѣ уплачиваемаго ими налога; такимъ образомъ отдѣльному помѣщику можетъ быть предоставлено и болѣе одного голоса. Однакоже число голосовъ, предоставленныхъ такимъ крупнымъ помѣщикамъ, ни въ коемъ случаѣ не можетъ превышать одной трети всѣхъ голосовъ общиннаго совѣта. Въ томъ случаѣ, если число крупныхъ имѣній въ границахъ общины окажется больше третьей части общаго числа голосовъ въ общинномъ совѣтѣ, то тогда два или нѣсколько имѣній соединяются вмѣстѣ и посылаютъ одного представителя или же представители этихъ имѣній присутствуютъ въ общинномъ совѣтѣ.

---

[1]) Гог. G. O. § 21, II, п. 1.
[2]) Гог. G. O. § 21, II, п. 2.
[3]) См. выше, Гог. G. O. § 21, III—VIII.
[4]) Ганн. LGO § 53.

Если согласія между владѣльцами такихъ имѣній не устанавливается, то вопросъ разрѣшается органами надзора [1]).

Одно общее начало заложено въ основу избирательныхъ системъ какъ большей части Пруссіи, такъ и Бадена—раздѣленіе избирателей на куріи, предоставленіе различнымъ разрядамъ голосующихъ права подать свой голосъ лишь вмѣстѣ съ избирателями той куріи, къ которой онъ на основаніи закона принадлежитъ [2]). Такимъ образомъ всѣ избиратели каждой общины не представляютъ изъ себя единаго избирательнаго корпуса, а въ каждой общинѣ имѣется три какъ бы самостоятельныхъ корпуса и притомъ далеко неодинаковыхъ по своему численному составу. И въ Пруссіи и въ Баденѣ избиратели раздѣляются на три куріи, но между тѣмъ критерій этого распредѣленія, какъ мы видѣли, далеко не одинаковъ. Баденская система (совершенно одинакова съ ней и система примѣняемая въ прусской провинціи Гогенцоллернъ) гарантируетъ возможность болѣе равномѣрнаго распредѣленія избирательныхъ правъ между различными классами избирателей нежели прусская система, даже и въ томъ ея видѣ, который установленъ закономъ 30 іюня 1900 года для общинъ съ населеніемъ болѣе 10.000 человѣкъ. Дѣйствительно основой распредѣленія избирателей на классы въ Пруссіи служитъ признакъ колеблющійся, постоянно измѣняющійся — третья часть налоговъ уплачиваемыхъ избирателями общины,—въ Баденѣ и Гогенцоллернѣ признакъ распредѣленія болѣе прочный—одна шестая часть всѣхъ общинныхъ избирателей.

---

[1]) Ганн. LGO § 54.

[2]) Въ объясненіяхъ къ проекту общиннаго положенія, представленому на разсмотрѣніе сессіи ландтага 1890/91 годовъ необходимость примѣненія къ общиннымъ выборамъ трехклассной избирательной системы обосновывалась тѣмъ, что система эта является, такъ сказать, національнымъ прусскимъ достояніемъ; выборы въ палату представителей, въ городскія думы, а въ нѣкоторыхъ провинціяхъ въ сельскія общинныя представительныя собранія производятся на основаніи трехклассной избирательной системы. (Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verh. d. H. d. A. III. Session der 17 Legislatur-Periode 1890/91 стр. 290).

Въ Баденѣ всегда въ третьей куріи голосуетъ половина всѣхъ избирателей, а другая половина распредѣляется между первой и второй куріями и, такимъ образомъ, пропорціональный составъ каждой куріи всегда одинаковъ; если первую курію принять за единицу, то вторая будетъ вдвое больше первой по числу избирателей, а третья втрое. Совсѣмъ иначе обстоитъ дѣло въ Пруссіи, здѣсь нѣтъ прочнаго постояннаго численнаго отношенія между составомъ различныхъ курій и объясняется это, конечно, тѣмъ, что признакомъ распредѣленія избирателей по куріямъ служитъ сумма платимыхъ ими налоговъ; въ Пруссіи, обыкновенно, численный составъ третьей куріи во много разъ превышаетъ число избирателей не только въ первой, но и во второй куріи [1]). Въ небольшихъ по числу населенія сельскихъ общинахъ въ особенности наглядно чувствуется неравномѣрность распредѣленія по куріямъ по прусской системѣ; здѣсь довольно часты случаи зачисленія въ первую курію только одного избирателя въ томъ случаѣ, если онъ уплачиваетъ свыше одной трети всѣхъ налоговъ, двухъ или трехъ избирателей во вторую курію, какъ уплачивающихъ вторую треть и всей остальной массы избирателей въ третью курію. Если въ общинѣ имѣется 100 человѣкъ избирателей и одинъ уплачиваетъ одну треть всѣхъ налоговъ, двое другихъ другую треть, а всѣ остальные третью треть, то на основаніи прусской трехклассной системы въ первой куріи будетъ подавать свой голосъ только одинъ избиратель, во второй два и въ третьей всѣ остальные девяносто семь. Въ Баденѣ же классы избирателей по своему численному составу не будутъ такъ глубоко различны и въ первой куріи будутъ голосовать 16 наиболѣе высоко облагаемыхъ лицъ, во второй 32, а въ третьей остальные 52. Такимъ образомъ, тогда какъ въ Пруссіи голосъ избирателя первой группы будетъ по своему значенію на выборахъ въ девяносто семь разъ сильнѣе голоса избирателя третьей группы, въ Баденѣ значеніе голоса избирателя третьей группы

[1]) Въ Stolzenhagen'ѣ въ уѣздѣ Randow въ первой куріи въ 1908 г. голосовалъ только одинъ избиратель—Fürst Heukel zu Donner smark, владѣлецъ завода „Kraft“, во второй куріи только четыре избирателя, а въ третьей больше 500 человѣкъ (Komm. Praxis, 1908, стр. 676).

будетъ лишь въ три раза слабѣе голоса избирателя первой группы, несмотря на то, что по суммѣ платимыхъ налоговъ отношенія въ баденской сельской общинѣ будутъ совершенно одинаковы съ отношеніями въ прусской общинѣ.

Въ сельскихъ общинахъ со сравнительно небольшимъ числомъ населенія и избирателей съ особенной наглядностью чувствуется вся неравномѣрность распредѣленія избирательныхъ благъ между голосующими, въ особенности въ Пруссіи. Въ условіяхъ деревенской жизни предоставленіе одному или двумъ самымъ богатымъ членамъ общины права избирать всѣхъ общинныхъ гласныхъ по первой куріи [1]) является прямымъ покровительствомъ со стороны закона интересамъ отдѣльныхъ совершенно опредѣленныхъ лицъ извѣстныхъ всѣмъ жителямъ общины и, помимо возбужденія противорѣчій классоваго свойства, трехклассная прусская избирательная система приноситъ собой въ деревенскую жизнь обостреніе личныхъ отношеній. Въ условіяхъ сосѣдскихъ деревенскихъ отношеній это противоположеніе всѣмъ остальнымъ R. и F. только потому, что они уплачиваютъ наибольшую сумму налоговъ, съ чрезвычайной яркостью обнажаетъ всю несправедливость основы трехкласной системы избирательнаго права, всю неравномѣрность значенія голосовъ избирателей въ различныхъ куріяхъ.

Помимо этихъ основныхъ пороковъ трехклассной прусской системы, разслояющей общинный избирательный корпусъ на три въ высшей степени неравномѣрныя группы, она таитъ въ себѣ еще одинъ весьма существенный недостатокъ — неравномѣрность имущественнаго ценза для избирателей первой и второй куріи.

Горячимъ сторонникомъ трехклассной избирательной системы былъ Гнейстъ, который посвятилъ ея защитѣ и обосно-

[1]) Sten. Ber d. preuss. H. d. A. Session 1900, ст. 1859, рѣчь депутата Wintermeyer: „Wenn in grösseren Gemeinden es vorkommt, dass nur ein einziger oder zwei, oder drei Wähler die erste Klasse bilden, ja, meine Herren, dann sind die an und für sich in der Gemeinde so mächtig und einflussreich, dass es wirklich nicht nöthig ist, ihnen auch noch das Recht zu geben, $^1/_3$ der Gemeindevertretung zu wählen. Sehr häufig sind das auch Aktiengesellschaften“.

ванію спеціальную работу «Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem» [1]). Въ этой работѣ Гнейстъ останавливается главнымъ образомъ на примѣненіи трехклассной системы къ парламентскимъ выборамъ, но и вопросъ о примѣненіи ея къ выборамъ коммунальнымъ также подвергнутъ обсужденію наряду съ выясненіемъ принципіальныхъ основаній реформы. Оправданіемъ неравномѣрности значенія голосовъ различныхъ избирателей, закрѣпляемой трехклассной системой, по мнѣнію Гнейста служитъ неравномѣрность обязанностей по отношенію къ государству. Все современное общество раздѣлено на три основныхъ группы: люди очень богатые, люди средняго достатка и рабочіе классы, при чемъ доля участія этихъ различныхъ классовъ въ уплатѣ налоговъ далеко не одинакова, поэтому и доля ихъ участія въ избраніи общинныхъ гласныхъ тоже должна быть не равна [2]); равнымъ обязанностямъ должны соотвѣтствовать равныя права.

Гнейстъ забываетъ, что обязанности гражданъ государства не исчерпываются уплатой налоговъ и что наряду съ обязанностями этого рода есть еще и личныя повинности и прежде всего воинская повинность, падающая на все мужское населеніе равномѣрно [3]). Правда, по отношенію къ коммунальнымъ выборамъ указаніе на то, что чѣмъ больше платитъ налоговъ отдѣльный избиратель, тѣмъ большее значеніе долженъ имѣть его голосъ на выборахъ, какъ будто бы съ перваго взгляда скорѣе имѣетъ подъ собой нѣкоторыя основанія [4]), но тѣмъ

---

[1]) Berlin, 1894.

[2]) Gneist, Die nationale, Rechtsidee. u. s. w. стр. 183. См. также его рѣчь въ палатѣ представителей при обсужденіи законопроекта о введеніи общиннаго уложенія въ 7 восточныхъ провинціяхъ; Stenogr. Berichte d. H. d. A. Session 1890/91, т. I, ст. 1842 и сл.

[3]) Ср. критику ученія Гнейста, которую даетъ G. Meyer въ своемъ трудѣ „Das parlamentarische Wahlrecht“ (русскій переводъ Москва 1906, т. II, стр. 22—24).

[4]) Ernst Holtz, Zur Landgemeindeordnung in Preussen (Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, XV стр. 187). Въ постатейныхъ объясненіяхъ къ проекту представленному въ 1890 году на разсмотрѣніе ландтага указывалось, что трехклассная система гарантируетъ равномѣрное представительство интересовъ всѣхъ слоевъ населенія соотвѣтственно ихъ

не менѣе и въ условіяхъ общинной жизни трехклассная система не гарантируетъ проведенія въ жизнь формулы «равныя обязанности—равныя права». Прежде всего для лицъ болѣе состоятельныхъ уплата сравнительно большой суммы налоговъ далеко не столь обременительна, какъ взносъ небольшой суммы для людей бѣдныхъ, поэтому пропорціональное значеніе налоговыхъ тягостей для избирателей перваго и третьяго класса далеко неодинаково.

Затѣмъ въ нормальномъ веденіи дѣла общиннаго управленія заинтересованы въ равной мѣрѣ всѣ жители общины внѣ зависимости отъ размѣровъ уплачиваемыхъ ими налоговыхъ взносовъ въ различныхъ общинахъ. Дѣйствительно, если цензъ для избирателей третьей куріи всегда во всѣхъ общинахъ одинаковый, то наименьшая сумма налога платимаго избирателями второй и первой куріи только по исключенію можетъ быть одинакова въ двухъ сосѣднихъ общинахъ; такъ какъ распредѣленіе избирателей на куріи зависитъ отъ общей суммы налога уплачиваемаго избирателями каждой отдѣльной общины, то и распредѣленіе избирателей по куріямъ всегда явится отраженіемъ степени имущественнаго достатка не столько всей общины, сколько отдѣльныхъ ея жителей. Чѣмъ неравномѣрнѣе взносы отдѣльныхъ плательщиковъ, чѣмъ больше противоположеніе между богатыми и бѣдными въ общинѣ, тѣмъ выше можетъ оказаться взносъ послѣдняго по порядку избирателя первой и второй куріи; наоборотъ, если въ общинѣ нѣтъ исключительно богатыхъ людей, то и количество избирателей въ первой и во второй куріи будетъ больше и сумма налога, платимая послѣдними избирателями первыхъ двухъ курій окажется не столь высокой, какъ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ имѣются люди, уплачивающіе большія суммы налога. Въ двухъ сосѣднихъ общинахъ критерій для распредѣленія избирателей по куріямъ окажется глубоко различнымъ и къ неравномѣрности

значенію въ общинѣ и особое значеніе придавалось тому обстоятельству, что и средній классъ и мало состоятельные люди будутъ имѣть своихъ представителей въ общинномъ совѣтѣ. (Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verh. d. H. d. A. III Session der 17 Legisl. 1890/91 стр. 291).

распредѣленія избирательныхъ благъ между голосующими въ одной и той же общинѣ присоединится также неравномѣрность низшей суммы налога, вносимой избирателями первыхъ двухъ курій въ различныхъ общинахъ и неравномѣрность эта можетъ оказаться очень значительной. Въ одной болѣе богатой общинѣ R. можетъ оказаться избирателемъ третьей куріи, а въ сосѣдней бѣдной общинѣ Т., уплачивающій такую же какъ и R. сумму налоговъ, будетъ избирателемъ перваго класса. Такимъ образомъ примѣненіе трехклассной избирательной системы создаетъ въ государствѣ столько избирательныхъ системъ, сколько имѣется общинъ, въ каждой общинѣ свой особый критерій налоговаго ценза для раздѣленія избирателей на классы и нормы этого критерія безконечно разнообразны въ зависимости отъ мѣстныхъ условій.

Наконецъ, еще одинъ весьма крупный недостатокъ присущъ трехклассной избирательной системѣ—совершенная случайность критерія для распредѣленія избирателей по куріямъ; можетъ произойти даже такое раздѣленіе голосующихъ по классамъ, при которомъ люди платящіе одинаковую сумму налоговъ окажутся въ разныхъ классахъ и голосъ одного будетъ имѣть гораздо бо́льшее значеніе, нежели голосъ другого; при чемъ, если какъ разъ въ томъ мѣстѣ списка избирателей, расположенныхъ въ нисходящемъ порядкѣ по суммѣ уплачиваемыхъ ими налоговъ, гдѣ имѣется нѣсколько избирателей, уплачивающихъ одинаковыя суммы, должна будетъ пройти граница между различными классами, то къ высшему классу будутъ отнесены тѣ счастливцы, фамиліи которыхъ начинаются съ первоначальныхъ буквъ алфавита, а къ низшему съ фамиліями начинающимися съ послѣднихъ буквъ [1]).

---

[1]) Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Session 1900 ст. 1871, рѣчь депутата Kreittling: „Wer nun das Unglück hat, dass sein Name mit dem Buchstaben Z. beginnt, kann gleich die Hoffnung hinter sich lassen; er kommt unbedingt in die dritte Abtheilung. Wer aber Adam heisst, hat gegründete Aussicht, in der zweite Abtheilung zu wählen, und da der Wähler zweiter Abtheilung ein 38—faches Wahlrecht besitzt als ein solcher in der dritten Abtheilung, so wird eine helle Ungerechtigkeit proklamirt. Meine Herren, Sie sehen, dass bei dem Fortbestand dieses Dreiklassenwahlsy-

Въ концѣ XIX вѣка въ Пруссіи проведены были финансовыя реформы, въ частности реформа подоходнаго налога, причемъ обложеніе зажиточныхъ классовъ общества было увеличено, а бремя падающее на мало состоятельныхъ уменьшено. Это перемѣщеніе тяжести обложенія оказало вліяніе и на распредѣленіе избирателей по куріямъ въ смыслѣ уменьшенія числа избирателей въ первой и во второй куріяхъ и увеличенія въ третьей куріи и трехклассная избирательная система въ примѣненіи ея послѣ финансовыхъ реформъ конца XIX вѣка еще въ большей степени, чѣмъ раньше оказалась системой плутократическаго типа, охраняющей интересы богатыхъ слоевъ населенія. Возложивъ на зажиточные слои населенія большую тягость обложенія, финансовыя реформы конца XIX вѣка отразились и на распредѣленіи коммунальныхъ избирателей по куріямъ: число избирателей въ первыхъ двухъ уменьшилось, а въ третьей куріи увеличилось. Такое перемѣщеніе избирателей изъ высшей куріи въ низшую вызывало большія нареканія и давало противникамъ трехклассной избирательной системы новые аргументы въ пользу уничтоженія самыхъ основъ трехкласснаго избирательнаго права. Поэтому правительство, желая сгладить неблагопріятное впечатлѣніе, произведенное на широкіе общественные круги этимъ перемѣщеніемъ избирателей въ низшіе классы, рѣшило въ 1899 году внести на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій законопроектъ о введеніи системы Durchschnittssteuersatz [1]) для того, чтобы изби-

stems die zukünftigen Wähler gut thun werden, sich bei der Wahl ihrer Eltern vorzusehen, dass der Name ihres Vaters mit dem Buchstaben A beginnt.

(Heiterkeit).

Aber diese Vorsicht würde auch noch nicht ausreichen; denn in Berlin ist es vor einigen Jahren vorgekommen, dass der Anfangsbuchstabe als solcher nicht ausreichte, sondern dass man, um die Drittelung wirklich richtig zu vollziehen, dazu hat greifen müssen, auch den zweiten Buchstaben des Namens noch in Betracht zu ziehen. Es ist thatsächlich vorgekommen, dass ein Mann der Hasse hies, in der zweiten Abtheilung wählen durfte, der folgende Wähler Hesse aber in der dritten".

(Grosse Heiterkeit).

[1]) См. выше, стр. 224.

ратели попавшіе изъ-за финансовой реформы изъ I класса во II-ой и изъ II-го въ III-ій могли вернуться обратно и распредѣленіе избирателей могло возвратиться къ той приблизительно пропорціи, которая имѣлась до финансовыхъ реформъ [1]). Законопроектъ этотъ былъ разсмотрѣнъ комиссіей палаты представителей и былъ отклоненъ въ комиссіи; тогда правительство внесло на разсмотрѣніе сессіи ландтага 1900 года вновь законопроектъ о реформѣ коммунальнаго избирательнаго права, учтя тѣ соображенія, которыя высказывались въ комиссіи нижней палаты въ сессіи 1899 года [2]). На этотъ разъ законопроектъ послѣ разсмотрѣнія его комиссіей былъ принятъ обѣими палатами и сталъ закономъ.

Для смягченія ультраплутократическаго характера трехклассной системы предложены были двѣ поправки къ ней: Durchschnittssteuersatz и Zwölftelung, съ которыми мы познакомили читателя при изученіи постановленій дѣйствующаго избирательнаго права [3]). Однакоже во вниманіе къ мнѣніямъ высказаннымъ въ комиссіи нижней палаты сессіи 1899 года дѣйствіе новой мѣры предполагалось распространить только на города и сельскія общества съ числомъ населенія не менѣе 10.000 человѣкъ, такъ какъ съ особой рѣзкостью «плутократическій» характеръ трехклассной избирательной системы сказывался по мнѣнію комиссіи въ большихъ городахъ и индустріализированныхъ сельскихъ общинахъ [4]). Кромѣ того, въ виду своеобразныхъ условій въ различныхъ мѣстностяхъи об-

[1]) Drucksachen des Abgeordnetenhauses за 1899 г., Nr 194.

[2]) Anlagen zu den Stenogr. Berichten über die Verh. d. H. d. A. II Session der 19 Legisl.-Periode, 1900. стр. 1260. См. также рѣчь депутата Dr Schnitzler: „Nach den zwei Vorlagen im Jahre 1893 und 1899 erscheint heute eine dritte. Zwei Vorlagen haben die gesetzliche Verabschiedung nicht gefunden und dieheutige Vorlage, getreu dem Goetheschen Wahlspruch.: „Wer vieles bringt, wird jedem etwas bringen“ bringt aus der 93-er Vorlage die Zwölftelung, aus der vorjährigen das Durchshnittsprinzip zur gefälligen Auswahl unter den Gemeinden“ (Sten. Ber. d. H. d. A., Sess. 1900, II Band, столб. 1832). ср. также Richard Schmidt, Die Verfassung der rheinischen Landgemeinden, Trier, 1907, стр. 112.

[3]) См. стр. 222 и 223.

[4]) Anlagen zu den Stenogr. Berichten за 1900 г. стр. 1260.

щинахъ государства, въ отдѣльныхъ случаяхъ и въ такихъ густо заселенныхъ городахъ и селахъ можетъ не встрѣтиться надобности во введеніи новой системы; поэтому законопроектъ предполагалъ вопросъ о введеніи улучшеній къ трехклассной системѣ поставить въ зависимость отъ просьбы о такомъ введеніи со стороны общинныхъ представительныхъ учрежденій, которымъ на мѣстахъ виднѣе, необходимо ли ввести въ данной общинѣ Durchschnittssteuersatz и Zwölftelung или нѣтъ [1]). Для того чтобы изданіе мѣстнаго статута было обставлено гарантіей согласія большинства населенія общины законопроектъ предполагалъ необходимымъ требовать принятія такого статута большинствомъ $^2/_3$ голосовъ въ общинномъ совѣтѣ [2]).

Основною цѣлью проекта реформы избирательнаго коммунальнаго права было возстановленіе численнаго соотношенія между избирателями различныхъ курій, которое имѣлось до проведенія въ жизнь финансовыхъ реформъ девяностыхъ годовъ прошлаго столѣтія [3]). Однакоже уже во время общихъ преній при первомъ чтеніи законопроекта въ рядѣ рѣчей ораторовъ—представителей различныхъ фракцій нижней палаты—

[1]) Тамъ же, стр. 1261; см. также рѣчь министра внутреннихъ дѣлъ барона v. Rheinbaben при первомъ чтеніи законопроекта:... „Weil die Verschidenheiten einheitlich in der Monarchie, in den Provinzen, in den Kreisen, ja selbst in den einzelnen Gemeinden der Kreise überaus gross sind. Das, was für die eine Stelle passt, erscheint für die andere Stelle schlechterdings unandwendbar“ (Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1900, II, столб. 1824).

[2]) Тамъ же стр. 1262.

[3]) См. рѣчь Мин. Вн. Дѣлъ барона v. Rheinbaben'a: „Meine Herren, mit der Vorlage, die Ihrer Beratung unterbreitet ist, macht die Königliche Staatsregierung einen dritten Versuch, zu einer Ausgleichung der Verschiebungen zu gelangen, die durch die Steuerreform in der Zusammensetzung der Wählerabtheilungen herbeigeführt worden sind... (Sten Ber. d. H. d. A. Sess. 1900, II, столб. 1822) и далѣе:... „und sie sich nur bemüht hat, eine Basis für Wiederherstellung der Zustände von 1891 zu finden“ и еще „.. die Zustände in der Zusammensetzung der Wählerabtheilungen von 1891 wieder herzustellen, also denjenigen Kreisen der Bevölkerung, die durch die Steuerreform in ihrem Wahlrecht verkürzt worden sind, wieder das frühere Wahlrecht zu verleihen“ (Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1900, II, столб. 1823).

указывалось, что то дѣленіе избирателей на три класса, которое было установлено въ 1891 году и то численное соотношеніе между различными куріями которое было до финансовой реформы едва ли можно было считать идеальнымъ [1]), а представители лѣвой части палаты («свободомыслящіе») доказывали, что корень несправедливаго распредѣленія избирателей между куріями лежитъ не въ тѣхъ или иныхъ обстоятельствахъ, вызванныхъ реформой обложенія, а въ самыхъ основахъ трехклассной избирательной системы [2]). Напротивъ, лидеръ консерваторовъ Dr. v. Heydebrand und der Lasa доказывалъ, что трехклассная система должна остаться основою коммунальнаго избирательнаго права [3]) и допускалъ лишь возможность вне-

[1]) Рѣчь депутата Dr. v. Heydebrand und der Lasa: „Ich habe nichts dagegen, wenn in der Komissarischen Berathung die Verhältnisse von 1891 sehr wesentlich mit berücksichtigt werden; aber sie als solche absolut oder ausdrücklich zu fixiren, das würde von meinen Standpunkte aus doch auch sehr grosse Bedenken haben" (Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1900, II, ст. 1838).

Рѣчь депутата Dr. Bachem: „Meine Herren, waren das denn Idealzustände im Jahre 1891? Sie haben doch die Zahlen vor sich in den Statistiken, welche im vorigen Jahre die Regierung uns vorgelegt hat. Schon damals war das Verhältniss in den meisten grossen Städten so, dass der ersten Klasse so etwa 3% der gesammten Wählerschaft, der zweiten Klasse 10 bis 15, auch mal bis 18%, und weit über 80% der dritten Klasse angehörten. Waren das Idealzustände? Ganz gewiss nicht, meine Herren!" (Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1900, II, ст. 1844).

[2]) Рѣчь депутата Wintermeyer: „Wir sind der Ansicht, dass zwar zu den Gemeindewahlen nur derjenige zugelassen sein soll, der auch Gemeindesteuern bezahlt, dass aber unter diesen Gemeindewählern ein Unterschied durch Klasseneintheilung nicht gemacht werden soll (Sehr richtig bei den Freisinnigen) (Sten.Ber. d. H. d. A. Session). 1900, II, ст. 1852.

Также рѣчь депутата Kreitlig (Тамъ же ст. 1869):

„ ...das System des Dreiklassenwahlrechtes ist an sich so schlecht. dass es die Auswüchse gezeitigt hat, welche hier zur Berathung stehen. und die der Abänderung bedürfen. Nun soll das Dreiklassenwahlrecht reformirt werden. Ich habe eine hohe Meinung von der Reformtüchtigkeit unseres Herrn Ministers; aber an diesem Leichnam wird man nicht mehr viel herumflicken können; je eher er in der Versenkung verschwindet, desto besser ist es für das Gemeindewahlrecht".

[3]) Sten. Ber. d. preuss. H. d. A., Session 1900, II, ст. 1838: „Wir alle, die wir hier sitzen, sind gewählt auf das Dreiklassenwahlsystem; wir alle

сенія къ ней коррективовъ для охраны интересовъ средне-обезпеченныхъ классовъ такъ называемаго средняго сословія (Mittelstand)[1]).

При второмъ чтеніи законопроекта о реформѣ коммунальнаго избирательнаго права пренія вращались также главнымъ образомъ вокругъ вопроса о роли и значеніи Mittelstand'a, при чемъ всѣ предположенія ораторовъ о томъ вліяніи, которое окажетъ примѣненіе системъ Durchschnittssteuersatz и Zwölftelung къ коммунальному избирательному праву касались почти исключительно отношеній въ сферѣ городского самоуправленія и потому для изслѣдователя сельскаго общиннаго управленія не представляютъ интереса.

Такимъ образомъ прусская коммунальная избирательная система и послѣ реформы 1900 года въ основныхъ своихъ чертахъ осталась неизмѣнной и слова, которыя были сказаны въ нижней палатѣ Ландтага министромъ внутреннихъ дѣлъ Herrfurth'омъ при обсужденіи законопроекта объ общинномъ положеніи для восточныхъ провинцій, до сихъ поръ остаются правильной характеристикой прусскаго коммунальнаго избирательнаго права—*не*всеобщаго, *не*равнаго и *не*тайнаго [2]).

Голосованіе повсюду кромѣ Пруссіи тайное [3]). Общинныя положенія предъявляютъ различныя требованія, предназначен-

haben das dringende Interesse dabei, dieses Wahlsystem gesund zu erhalten und von den Auswüchsen, die es hat, zu befreien".

[1]) Тамъ же. ст. 1838: „... viel wichtiger ist für mich noch der Gesichtspunkt in der Sache, dass man dem Mittelstande zu seinem Recht verhilft, und ich mache darauf aufmerksam, dass die Sozialdemokratie und all diejenigen Bestrebungen, die von unten her diesem Wahlsystem feindlich gesinnt sind, erst dann ihre volle Kraft entfalten, wenn sie gestärkt werden durch die Unzufriedenheit des Mittelstandes".

[2]) „....das gleiche und allgemeine Wahlrecht eignet sich nicht für Kommunalwahlen überhaupt, am wenigstens aber für die Wahlen in den Landgemeinden der Ostprovinzen" (Sehr wahr! rechts).

.....dass das Gemeindestimm- und Wahlrecht an einen mässigen Zensus geknüpft, und dass für die Wahl der Gemeindevertretung das Dreiklassensystem beibehalten wird." (Stenogr. Ber. des Hauses der Abgeordneten, Session 1890—91, т. I, стр. 205).

[3]) Бав. G. O. 182, I; Пф. G. O. 110, I, Вюрт. G. O § 17, I, Сакс. LGO § 33, I; Бад. G. O. § 20, III; § 46 V. Гесс. LGO ст. 56, I; Эльз.

ныя охранять дѣйствительную тайну голосованія. Такъ напримѣръ, избирательныя записки должны быть изъ бѣлой бумаги безъ какихъ-либо внѣшнихъ отличительныхъ знаковъ [1]); тѣ бюллетени на которыхъ написанныя имена кандидатовъ могутъ быть прочитаны, бюллетени сдѣланные не изъ бѣлой бумаги и обладающіе какими-либо внѣшними отличительными признаками председатель избирательной комиссіи долженъ отдавать обратно [1]). Комиссія руководящая производствомъ выборовъ должна занять мѣсто за столомъ посрединѣ комнаты, такъ чтобы къ урнамъ стоящимъ на этомъ столѣ легко можно было подойти со всѣхъ сторонъ [2]). Голосующій передаетъ написанный бюллетень въ сложенномъ видѣ представителю комиссіи, который и опускаетъ его нераскрытымъ въ закрытую урну [3]), а секретарь отмѣчаетъ въ спискѣ избирателей противъ имени голосовавшаго, что имъ уже поданъ голосъ [4]). Въ Вюртембергѣ охрана тайны голосованія отличается особой тщательностью. Здѣсь въ помѣщеніи, гдѣ происходятъ выборы, должно быть приготовлено требуемое количество оффиціально заштемпелеванныхъ конвертовъ, одинаковаго образца, сдѣланныхъ изъ плотной бумаги и не имѣющихъ никакихъ отличительныхъ признаковъ; кромѣ того въ помѣщеніи предназначенномъ для

G. O. § 32. Для Баваріи см. также Sternau, Die Gemeinde- und Kirchenverwaltungswahlen, zweite Auflage, Erlanger 1899, стр. 59–62 и Geib, Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz, I B. стр. 313.

[1]) Бав. G. O. 182, I; Пф. G. O. 110, I; оба баварскія общинныя положенія требуютъ, чтобы избирательныя записки были снабжены печатью общины; Вюртт. G. O. ст. 17, III; Эльз. Wahlordn. § 13, II.

[2]) Бав. G. O. ст. 182, III; Пф. ст. 110, III; Вюрт. G. O. ст. 17, III; Эльз. Wahlordn. § 14, III.

[3]) Эльз. Wahlordn. § 10.

[4]) Бав. G. O. ст. 182, II; Пф. G. O. ст. 110, II; Эльз. Wahlordn. § 14, II. Въ Гессенѣ бюллетень подается избирателемъ въ конвертѣ темнаго цвѣта, снабженномъ печатью общины (Гесс. LGO., ст. 56, III и IV).

[5]) Бав. G. O. ст. 182, V; Пф. G. O. ст. 110, V; Въ Баваріи мѣры для бóльшаго охраненія тайны голосованія приняты были нижней палатой единогласно по предложенію депутата Lerno und Genossen (Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1895/96, Stenogr. Ber., VIII, Band. стр. 192). Эльз. Wahlordn. § 15.

производства выборовъ должны быть поставлены нѣсколько столовъ, расположенныхъ такъ, чтобы избиратель могъ вложить въ конвертъ свой бюллетень ни для кого незамѣтнымъ образомъ [1]). Въ Вюртембергѣ самъ избиратель опускаетъ конвертъ со своимъ бюллетенемъ въ урну, а не передаетъ его предсѣдателю [2]).

Въ Пруссіи, какъ мы уже указали, примѣняется система открытаго голосованія. Здѣсь «каждый избиратель устно долженъ объявить избирательной комиссіи, для занесенія въ протоколъ, о томъ кому онъ желаетъ отдать свой голосъ». Онъ называетъ столько лицъ, сколько должно быть избрано гласныхъ отъ той куріи, къ которой онъ принадлежитъ [3]). Вполнѣ понятно, что при открытомъ голосованіи возможны частыя ошибки, обмолвки при созвучныхъ фамиліяхъ [4]) и другія недоразумѣнія, наконецъ, возможны злоупотребленія, давленіе на избирателя со стороны членовъ комиссіи, руководящихъ выборами или же со стороны тѣхъ, отъ кого избиратель находится въ той или иной зависимости, главнымъ образомъ экономической, въ качествѣ рабочаго или служащаго. Съ такого рода очевиднымъ давленіемъ на выборы борется Высшій Административный судъ, пытающійся своими постановленіями [5]) парализовать возможность откровеннаго давленія на выборы, но само собой разумѣется, что борьба съ злоупотребленіями при системѣ открытаго голосованія сопряжена съ большими трудностями, такъ какъ если дѣйствительно можно бороться съ очевиднымъ давленіемъ на выборы, то съ воздѣйствіемъ

---

[1]) Вюрт. G. O. ст. 18, I.

[2]) Вюрт. G. O. ст. 18, II. См. также Komissionsberichte 1904/1905 т. II, стр. 459 и 462; Verhandlungen der Württemb. K. d. Abg. auf dem 36 Landtag 1904-1905, Protokollbände, I, стр. 501, II, стр. 212.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 61; Г.-Н. LGO § 32; Вестф. LGO § 28, V; Рейнск. G. O. §§ 53 и 55.

[4]) OVGE XXXIV, 25; XXVIII, 21; напримѣръ: Schmied и Schmitt, Miller и Müller; въ такихъ случаяхъ предсѣдатель комиссіи можетъ переспросить голосующаго, кого именно онъ хочетъ избрать. При особенностяхъ нарѣчій въ различныхъ провинціяхъ Пруссіи также возможны недоразумѣнія.

[5]) OVE XXXIV, 23; XXXVI, 129.

на избирателя послѣ того какъ онъ подалъ голосъ или же до голосованія весьма трудно.

Должно-ли голосованіе при выборахъ общинныхъ гласныхъ быть открытымъ или тайнымъ? И при первомъ и при второмъ чтеніи проекта общиннаго положенія 1891 г. въ палатѣ депутатовъ выступалъ рядъ ораторовъ за открытое голосованіе и противъ него. При первомъ чтеніи наиболѣе яркія рѣчи были произнесены депутатами v. Meyer (консерваторъ) и Rickert (свободомыслящій); изъ нихъ первый доказывалъ необходимость примѣненія къ коммунальнымъ выборамъ системы открытаго голосованія [1]), а второй, защищая тайную подачу голосовъ, справедливо указывалъ, что исполнительные органы общиннаго самоуправленія избираются закрытой баллотировкой, что въ уѣздномъ самоуправленіи также принята эта система, что, наконецъ, и выборы депутатовъ Рейхстага производятся въ порядкѣ тайнаго голосованія [2]).

---

[1]) Stenographische Berichte des preussischen Abgeordnetenhauses, Session 1890—91, т. I, стр. 209.

v. Meyer (Arnswalde):

„Ich meine, dass die öffentliche Wahl allein dem konstitutionellen Prinzip entspricht, und konstitutionelle Prinzipien reite ich bekanntlich immer mit Vorliebe, weil ich gerade ein Muss-Konstitutioneller bin. Ich bin 1848 nur zur konstitutionellen Fahne übergegangen, weil Se. Majestät der hochselige König Friedrich Wilhelm IV es so befahl.

(Heiterkeit.)

Die geheime Wahl ist der schlechteste Überrest aus der ständischen Zeit. Sie war ja sonst vortrefflich, aber diese geheime Wahl war unerfreulich, jedenfalls nicht das Beste davon. Nun ist bei der öffentlichen Abstimmung der Mensch allerdings abhängig von Genossen, von Vorgesetzten, auch von Arbeitgebern. Diese Abhängigkeit hat aber immer noch eine gewisse moralische Berechtigung. Ein normaler und idealer Konstitutioneller wird sich dieser Abhängigkeit jederzeit entziehen, und auf solche Leute kommt es doch eigentlich nur an. Die geheime Abstimmung garantiert auf der anderen Seite die Unabhängigkeit in keiner Weise, sie ist vielmehr der Deckel gerade für die niederträchtigste Agitation, die sich an die Feigheit und die schlechten Leidenschaften der Wähler wendet. Leider wird diese Agitation ziemlich von allen Parteien geübt, sie lernen eine von der anderen.“

[2]) Stenograph. Ber. d. preuss. Abgeordnetenhauses, Session 1890—91, т. I, стр. 234.

Вопросъ объ открытомъ голосованіи при общинныхъ выборахъ снова былъ поставленъ на обсужденіи при второмъ чтеніи законопроекта и еще разъ приведены были аргументы за и противъ открытаго голосованія. За открытую подачу голосовъ высказались представители правой части палаты, націоналъ-либералы и министръ внутреннихъ дѣлъ, за тайное голосованіе—лѣвая часть палаты и центръ. Сторонниками открытой подачи голосовъ приводились и прициціальные и техническаго свойства аргументы въ пользу ея принятія [1]). За-

Rickert:

„Meine Herren, ich behaupte, dass die geheime Abstimmung bei den Kommunalwahlen ebenso wichtig, ja fast noch wichtiger als bei den Reichstagswahlen ist; dort ist der Druck, der ausgeübt wird, sehr fühlbar, gerade, weil es sich um die nächsten Verhältnisse handelt und weil dabei die Beteiligten oft eine sehr grosse Empfindlichkeit an den Tag legen, — gerade darum ist die geheime Abstimmung unentbehrlich.“ Приведя далѣе выше цитированную часть рѣчи v. Meyer'a Rickert продолжаетъ: „Moralisch soll also die öffentliche Abstimmung sein! Herr v. Meyer-Arnswalde findet es moralisch, wenn in der öffentlichen Abstimmung die Abhängigkeit des Wählers von seinen Vorgesetzten, seinen Arbeitgebern zum Ausdruck kommt.

(Zuruf des Abgeordneten v. Meyer-Arnswalde.)

(Grosse Heiterkeit.)

So? Das nennt also Herr v. Meyer unabhängige Wahl!

(Wiederholter Zuruf des Abgeordneten v. Meyer-Arnswalde).

(Heiterkeit.)

(Glocke.)

Präsident: Ich bitte, dass die Herren die Zwiegespräche unterlassen.

[1]) St. B. d. A.-H., Session 1890—91, т. IV, стр. 1736, рѣчь депутата v. Meyer'a (Arnswalde): „Meine Herren, weshalb geschieht denn das, weshalb ist es denn nötig, dass der Urwähler in ein Geheimnis gehüllt wird? Einfach, man traut ihm den Mut nicht zu, seine politische Meinung zu sagen. Wenn er aber ein wirklicher und richtiger konstitutioneller Staatsbürger ist, so soll er diesen Mut haben, das muss ich von ihm verlangen, sonst ist die ganze Konstitution ein Unsinn. Hat er diesen Mut nicht, so mag er sonst ein sehr braver Mann sein, aber vom konstitutionellen Standpunkt aus muss ich sagen, halte ich ihn für einen ganz miserablen Gesellen. Für solche Gesellen in der Gesetzgebung zu sorgen, ist meines Erachtens falsch; sie verdienen das wertvolle Recht der Wahlstimme gewiss nicht, und wenn man es ihnen doch gibt, so —

щитники тайнаго голосованія ссылались на примѣръ другихъ германскихъ государствъ, въ частности Вюрттемберга, гдѣ для избранія общинныхъ гласныхъ и старшины примѣняется закрытая баллотировка [1]) и указывали, что при тайной подачѣ голосовъ въ бóльшей степени охраняются интересы меньшинства избирателей [2]). Поправка деп. Eberty [3]), предлагавшая замѣнить систему открытаго голосованія тайной подачей голосовъ была отвергнута палатой при поименномъ голосованіи большинствомъ 182 голосовъ противъ 91 [4]).

## V.

Мы уже видѣли выше, что новѣйшимъ законодательствомъ Баваріи и Бадена признана возможность примѣненія системы пропорціональнаго представительства при избраніи общинныхъ представительныхъ учрежденій и въ сельскихъ общинахъ, обладающихъ значительнымъ, сравнительно, количествомъ на-

---

gestatten Sie mir den etwas derben Ausdruck — wirft man einfach Perlen vor die Säue." (Sehr richtig!)

Также Sten. Ber. d. H. d. Abg., Session 1890—91, т. IV, стр. 1739, рѣчь министра внутр. дѣлъ Herrfurth'а: „....die Frage aber, ob öffentliche oder geheime Wahl stattfinden soll, ist mehr eine Frage der Technik; sie berührt die Form der Ausübung der Wahl", далѣе (стр. 1740) министръ указываетъ, что и оба предыдущіе оратора (v. Meyer и Rickert), высказавшіеся за и противъ открытой подачи голосовъ, избраны открытымъ голосованіемъ: „die beiden Herren sind doch ebenso sonderbar wie eigentümlich, denn sie sind gewählt als Vertreter des Landes in öffentlicher Wahl, und hier wählen sie ihren Präsidenten und ihre Kommissionen mit Zettelwahl."

[1]) Sten. Ber. d. Hauses d. Abg., Session 1890—91, т. IV, стр. 1738, рѣчь депутата Rickert'а.

[2]) Тамъ же, стр. 1741, рѣчь депутата Freiherr v. Huene: „So sind wir der Überzeugung, dass immerhin in dem geheimem Wahlrecht ein grösserer Schutz der Minoritäten liegt als im öffentlichen Wahlrecht." (Sehr richtig! im Zentrum.)

[3]) Sten. Ber. d. Hauses d. Abg, Session 1890—91, Anlagen, т. III, № 234, 13, 5.

[4]) Sten. Ber. d. H. d. A., Session 1890—91, т. IV, стр. 1745.

селенія: въ Баваріи не менѣе 4.000, въ Баденѣ не менѣе 2.000 человѣкъ.

Въ Баваріи имѣется лишь весьма незначительное количество сельскихъ общинъ съ населеніемъ свыше 4.000 человѣкъ и поэтому система пропорціональныхъ выборовъ примѣняется почти исключительно въ городахъ [1]), однако же и въ нѣсколькихъ сельскихъ общинахъ введена система пропорціональнаго представительства и поэтому намъ надо будетъ вкратцѣ остановиться на постановленіяхъ закона 15 Августа 1908 года [2]), и изданнаго на основаніи ст. 3 этого закона Wahlordung'а 18 Августа 1908 г. [3]). Въ основу закона 15 Августа и высочайшаго указа 18 Августа заложена система пропорціональнаго представительства профессора Гагенбахъ-Бишофа.

Основныя черты ея заключаются въ слѣдующемъ. Прежде всего, какъ и при всякой другой системѣ пропорціональнаго представительства (напримѣръ, система д'Ондта, принятая въ Вюртембергѣ), избиратель голосуетъ за цѣлый списокъ какой-нибудь партіи или группы избирателей [4]) (правда, какъ увидимъ ниже, въ Баваріи этотъ основной недостатокъ системы пропорціональныхъ выборовъ сильно смягченъ и предоставлена возможность избирателю сравнительно свободно выбирать любого изъ кандидатовъ, стоящихъ даже и въ различныхъ спискахъ, но все же, по общему правилу, избиратель голосуетъ за цѣлый списокъ). Эти списки кандидатовъ, выставляемые партіями или группами избирателей, являются необходимымъ звеномъ между списками избирателей и избирательными бюллетенями. Избиратель можетъ голосовать либо за весь такой списокъ кандидатовъ, соглашаясь слѣдовательно съ тѣмъ порядкомъ, въ которомъ кандидатъ выставленъ партіей, либо

---

[1]) См. мою статью „Пропорціональные выборы въ городскомъ самоуправленіи Баваріи“ въ журналѣ „Городское Дѣло“ въ № 18 за 1911 г., стр. 1312 и сл.

[2]) Gemeindewahlgesetz vom 15. August 1908 (G.-V.-Bl., стр. 420).

[3]) Königlich Allerhöchste Verordnung, die Gemeindewahlen betreffend, v. 18. August 1908 (G.-V.-Bl., стр. 424).

[4]) Ст. 2 п. 1 закона 15 Августа; Wahlordnung § 3.

можетъ отдать свой голосъ какому-либо одному изъ кандидатовъ даннаго списка, стоящему и не въ началѣ списка, и такимъ образомъ дать этому кандидату шансъ занять при подсчетѣ голосовъ болѣе близкое къ «головѣ» списка мѣсто, нежели то, которое удѣлила ему составлявшая списокъ партійная организація [1]).

Списки кандидатовъ должны быть представлены бургомистру не позднѣе какъ черезъ 10 дней послѣ опубликованія списковъ избирателей. Они должны быть подписаны по меньшей мѣрѣ десятью избирателями въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 10.000 человѣкъ и двадцатью въ томъ случаѣ, если число жителей общины болѣе 10.000. Списки должны состоять изъ такого числа именъ кандидатовъ, которое не превышаетъ число мѣстъ подлежащихъ замѣщенію болѣе, чѣмъ въ полтора раза въ общинахъ съ населеніемъ свыше 30.000 человѣкъ и болѣе, чѣмъ въ два раза въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 30.000 человѣкъ [2]).

Составленіе списковъ предоставлено свободному усмотрѣнію партій и группъ избирателей и въ то же время предложеніе списковъ отнюдь не является обязательнымъ для того, чтобы состоялись выборы. Выборы могутъ быть проведены и въ томъ случаѣ, если не выставлено ни одного списка, такъ какъ голоса могутъ быть подаваемы и за такихъ кандидатовъ, которые не нашли себѣ мѣста въ спискахъ выставленныхъ кандидатовъ. За такихъ невыставленныхъ въ спискахъ кандидатовъ можетъ голосовать избиратель и въ томъ случаѣ, если въ данномъ округѣ выставлены партійные списки. Такимъ образомъ, свобода избирателя въ выборѣ кандидата отнюдь не ограничена именами кандидатовъ списковъ [3]).

Одинъ и тотъ же кандидатъ можетъ быть выставляемъ одновременно на нѣсколькихъ спискахъ.

Далѣе, бюллетень не считается недѣйствительнымъ въ томъ случаѣ, если число кандидатовъ списка, за который по-

---

[1]) Wahlordn. § 14

[2]) Wahlordn. §§ 5 и 6; текстъ § 6 измѣненъ новымъ Высочайшимъ указомъ 18 Августа 1911 г. (G.-V.-Bl., стр. 1037).

[3]) Ст. 2 п. 3 закона 15 Августа; Wahlordn. § 14.

данъ данный бюллетень, меньше или больше числа мѣстъ подлежащихъ замѣщенію избраніемъ; лишь въ томъ случаѣ, когда въ бюллетенѣ имѣется фамилій болѣе, чѣмъ въ полтора раза или два раза (въ зависимости отъ числа населенія общины) больше мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію, то всѣ тѣ фамиліи, которыя написаны ниже имени того лица, на которомъ заканчивается рядъ именъ, въ полтора или два раза большій, нежели мѣстъ подлежащихъ замѣщенію, при подсчетѣ бюллетеней зачеркиваются; однако тотъ фактъ, что фамилій написано (или напечатано) въ бюллетенѣ болѣе, чѣмъ слѣдуетъ, нисколько не отражается на дѣйствительности бюллетеня [1]). Также не поражаетъ дѣйствительности бюллетеня то обстоятельство, что въ списокъ внесено лицо, не обладающее правомъ быть избраннымъ въ гласные.

Тѣ группы избирателей, которыя сами по себѣ недостаточно сильны для того, чтобы добиться проведенія собственнаго кандидата въ городскіе гласные, могутъ прибѣгать къ, такъ называемому, соединенію списковъ (Listenverbindung). Эта система соединенія списковъ позволяетъ и малочисленнымъ группамъ избирателей имѣть своего представителя — гласнаго. Составители нѣсколькихъ отдѣльныхъ списковъ, полагающіе, что каждый списокъ въ отдѣльности не получитъ достаточнаго числа голосовъ, могутъ заранѣе заявить, что на выборахъ ихъ списки выступаютъ совмѣстно, и каждый голосъ, поданный за одинъ списокъ, подается и за другіе, выступающіе съ первымъ совмѣстно [2]).

Законъ допускаетъ также и накопленіе голосовъ въ пользу какого-либо одного изъ кандидатовъ списка. Достигается такое накопленіе тѣмъ путемъ, что фамилія одного и того же кандидата можетъ быть написана (или напечатана) въ одномъ и томъ же спискѣ нѣсколько разъ, но не болѣе трехъ. Такимъ образомъ, каждый голосъ, поданный за этого трижды упомянутаго кандидата, будетъ равняться тремъ голосамъ. Это пра-

---

[1]) Wahlordn. § 15; текстъ § 15 также измѣненъ новеллой къ Wahlordnung'у, изданной въ порядкѣ Высочайшаго указа 18 Августа 1911 г.

[2]) Wahlordn. § 9.

вило внесено въ законъ съ тою цѣлью, чтобы такъ называемый «голова списка» — лидеръ той или иной группы избирателей могъ уже навѣрняка разсчитывать на то, что онъ будетъ избранъ въ гласные [1]).

Кандидаты, которые не находятся ни въ одномъ изъ списковъ (такъ называемые «дикіе»), считаются какъ бы представляющими собою отдѣльный, самостоятельный списокъ.

Для избирателя осуществленіе его права совершенно таково же, какъ и ранѣе при системѣ избранія большинствомъ голосовъ. Каждый избиратель подаетъ только одинъ голосъ, бросая въ урну свой бюллетень. Онъ отдаетъ свой голосъ или за цѣлый списокъ, или за часть списка, или за часть нѣсколькихъ списковъ, или за списокъ и часть другихъ списковъ, или какому-либо «дикому» кандидату, или же, наконецъ, за списокъ или части списковъ и «дикаго». Его избирательное право и свобода избранія ни въ коей мѣрѣ не ограничена рамками выставленныхъ списковъ и, избравъ одинъ какой-либо списокъ, онъ не обязанъ голосовать за него цѣликомъ, а можетъ комбинировать кандидатовъ, какъ ему угодно. Само собой разумѣется, что политически дисциплинированный избиратель не станетъ заниматься смѣшеніемъ либераловъ съ клерикалами и соціалъ-демократами и будетъ голосовать за какой-либо одинъ партійный списокъ, но самая возможность полной свободы избранія, несомнѣнно, принципіально вещь чрезвычайно важная и эта особенность баварскаго закона 1908 года чрезвычайно выгодно отличаетъ его отъ многихъ другихъ системъ пропорціональныхъ выборовъ и лишаетъ остроты тѣ нападки противниковъ этой системы, которые указываютъ на то, что при пропорціональномъ представительствѣ избиратель не свободенъ въ выборѣ кандидатовъ, а связанъ кандидатурами списковъ.

Самою сложною и самою трудной частью выборнаго производства является подсчетъ голосовъ, но вся его трудность и сложность падаетъ не на избирателя, который долженъ лишь подать бюллетень, помѣстивъ въ немъ угодныхъ ему кандида-

---

[1]) Wahlordn. § 15, III (по тексту указа 18 Августа 1911 г.).

товъ, а на комиссіи, руководящія выборами и производящія подсчетъ голосовъ.

Подсчетъ распадается на двѣ главныхъ задачи. Первая состоитъ въ томъ, чтобы узнать, сколько мѣстъ приходится на каждый изъ выставленныхъ списковъ. Вторая—въ томъ, чтобы узнать въ какомъ порядкѣ избранъ кандидатъ каждаго списка въ отдѣльности [1]).

Для того, чтобы узнать, сколько мѣстъ приходится каждому изъ списковъ, общее число поданныхъ голосовъ дѣлится на число мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію + 1. Полученное отъ этого дѣленія частное, если оно не цѣлое число, округляется до ближайшаго выше стоящаго цѣлаго (напримѣръ, $428^{20}/_{21}$ считается за 429) [2]). На это полученное такимъ образомъ частное дѣлятся затѣмъ общія суммы голосовъ поданныхъ за каждый списокъ и такимъ образомъ выясняется, сколько гласныхъ приходится на каждый списокъ. При дѣленіи числа голосовъ полученныхъ каждымъ спискомъ на частное можетъ получиться остатокъ и, кромѣ того, можетъ случиться, что не всѣ мѣста окажутся замѣщенными. Для выясненія вопроса о томъ, какому списку или же какому кандидату слѣдуетъ отдать оставшееся мѣсто, поступаютъ слѣдующимъ образомъ: общее число голосовъ, поданныхъ за каждый списокъ, дѣлятъ на число доставшихся этому списку мѣстъ + 1. Незанятое мѣсто отдается тому списку, у котораго послѣ этого дѣленія останется наибольшее частное. Если остается незамѣщеннымъ еще одно мѣсто, то общее число полученныхъ голосовъ того списка, которому досталось послѣднее мѣсто, дѣлится на доставшееся ему число мѣстъ + 1 и полученное частное сравнивается съ тѣми, которыя получились отъ предыдущаго дѣленія для другихъ списковъ; списокъ, обладающій наибольшимъ частнымъ, получитъ оставшееся мѣсто [3]).

Такой же способъ распредѣленія мѣстъ употребляется и при выясненіи вопроса о томъ, сколько мѣстъ приходится на

[1]) Ст. 2 п. 4 закона 15 Августа 1908 г.

[2]) Wahlordn. § 19.

[3]) Wahlordn. §§ 20—24.

долю каждаго изъ тѣхъ списковъ, которые были выставлены соединенными. Общее число голосовъ ими полученное уже выяснило, сколько мѣстъ имъ приходится; теперь для выясненія того, которому изъ соединенныхъ списковъ сколько приходится мѣстъ примѣняется, но уже въ мелкомъ масштабѣ та же система, что и для подсчета по всему округу.

Послѣ того, какъ уже выяснено, сколько мѣстъ приходится на каждый изъ списковъ, надо еще узнать, кто изъ кандидатовъ списковъ и въ какомъ порядкѣ оказались избранными въ гласные. Подсчитывается число голосовъ, поданныхъ за каждаго кандидата въ отдѣльности, и лица, получившія наибольшее число голосовъ, считаются избранными. Число полученныхъ кандидатами голосовъ имѣетъ также значеніе для выясненія того порядка, въ которомъ выбраны выставленные въ спискѣ кандидаты. Если нѣсколько кандидатовъ получатъ одинаковое число голосовъ, то первенство среди нихъ выясняется посредствомъ жребія [1]).

Выборъ кандидатовъ для замѣщенія мѣстъ гласныхъ на тотъ случай, если кто-нибудь изъ гласныхъ по какой-либо причинѣ выйдетъ изъ состава гласныхъ, производятся одновременно съ избраніемъ гласныхъ въ томъ же порядкѣ и по тѣмъ же спискамъ. Такимъ образомъ, при системѣ голосованія по спискамъ съ пропорціональнымъ представительствомъ нѣтъ необходимости въ назначеніи особыхъ дополнительныхъ выборовъ, такъ какъ кандидаты выбираются одновременно съ избраніемъ гласныхъ [2]).

Въ Баденѣ система пропорціональнаго представительства введена была на два года позже нежели въ Баваріи, но примѣненіе получила болѣе широкое, такъ какъ ея дѣйствіе распространено было на всѣ сельскія общины съ населеніемъ не менѣе 2.000 человѣкъ.

Закономъ 26 Сентября 1910 г., наряду съ цѣлымъ рядомъ другихъ нововведеній въ направленіи демократизаціи строя мѣстнаго управленія, введена была также и система пропор-

---

[1]) Wahlordn. §§ 25 и 26.

[2]) Wahlordn. §§ 27—30.

ціональныхъ выборовъ при избраніи членовъ общиннаго совѣта и комитета гражданъ въ общинахъ не только городскихъ, но и сельскихъ, обладающихъ населеніемъ не менѣе 2.000 человѣкъ [1]).

Измѣненія, внесенныя въ общинное и городское положенія Бадена новеллой 26 Сентября 1910 года, оказались настолько глубокими, что какъ общинное, такъ и городовое положенія выпущены были оффиціально въ новомъ изданіи 19 Октября 1910 года, при чемъ постановленія новеллы были внесены въ текстъ положеній въ кодификаціонномъ порядкѣ.

Въ §§ 12, 20 и 46 обѣихъ положеній [2]) указаны были лишь основныя принципы той системы пропорціональнаго представительства, которая принята была баденскими законодательными палатами, а подробная регламентація избирательнаго производства была поручена министерству внутреннихъ дѣлъ. Эта задача и осуществлена въ указѣ 27 Февраля 1911 года, опубликованномъ 16 Марта.

Баденъ первый изъ государствъ германской имперіи рѣшился на введеніе пропорціональнаго представительства при коммунальныхъ выборахъ въ сельскихъ общинахъ въ широкомъ масштабѣ; правда, въ городахъ пропорціональные выборы были введены еще въ 1906 году въ Вюрттембергѣ, а въ Баваріи во всѣхъ общинахъ съ населеніемъ свыше 4.000 человѣкъ закономъ 15 Августа 1908 года введено было избраніе гласныхъ по пропорціональной системѣ [3]), но сельское населеніе въ большомъ числѣ (если не считать нѣсколькихъ сельскихъ общинъ Баваріи съ населеніемъ болѣе 4.000) впервые привлекается къ участію въ избраніи общинныхъ гласныхъ по си-

---

[1]) Ст. III закона 26 Сентября 1910 г.

[2]) Хотя баденскіе Gemeindeordnung и Städteordnung суть отдѣльные законодательные акты, но нумерація статей, посвященныхъ однимъ и тѣмъ же вопросамъ, въ нихъ одинаковая.

[3]) Объ этихъ реформахъ см. монографію о пропорціональномъ представительствѣ: E. Cahn. Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten", Berlin, 1909, и мою статью „Земскіе выборы и пропорціональное представительство" въ № 13—14 журнала „Земское Дѣло" за 1910 г.

стемѣ пропорціональнаго представительства. Баденъ, эта небольшая, но искусно оборудованная опытная лабораторія германской государственности, первый рѣшается вручить деревенскому жителю въ цѣломъ рядѣ общинъ (сельскихъ общинъ съ населеніемъ болѣе 2.000 человѣкъ въ Баденѣ не малое количество) избирательные бюллетени съ конкурирующими списками, предложенными партіями или иными организаціями избирателей.

Основными началами, на которыхъ покоится указъ 27 Февраля 1911 года о пропорціональныхъ коммунальныхъ выборахъ, являются: 1) заблаговременныя представленія списковъ кандидатовъ бургомистру отдѣльными группами избирателей; 2) голосованіе по системѣ связанныхъ списковъ (Gebundene Listen), т. е. подача голоса избирателемъ только за предложенные заранѣе бургомистру списки кандидатовъ и притомъ избранными эти кандидаты считаются въ томъ именно порядкѣ, въ которомъ они фигурируютъ на спискахъ и 3) подсчетъ голосовъ по системѣ пропорціональнаго распредѣленія мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію путемъ избранія [1]).

Чрезвычайно интересно отмѣтить то обстоятельство, что въ Баденѣ система пропорціональнаго представительства совмѣщена съ системой имущественно налоговыхъ курій; здѣсь всѣ избиратели дѣлятся на три класса по количеству уплачиваемыхъ ими налоговъ: въ первый классъ отнесены наиболѣе высоко-облагаемые въ количествѣ $^1/_6$ части всего числа избирателей, во второй классъ средне-облагаемые въ количествѣ $^2/_6$ частей всего числа избирателей и, наконецъ, къ третьему классу отнесены остальныя $^3/_6$ всего числа избирателей [2]). Въ каждой куріи выборы производятся по пропорціональной системѣ.

Оставимъ въ сторонѣ постановленія, относящіяся къ составленію списковъ избирателей и къ обезпеченію тайны голосованія, и обратимся непосредственно къ нашей темѣ: пропорціональному представительству.

---

[1]) См. статью F. Wahl. Die Reform der badischen Gemeinde- und Städteordnung, помѣщенную въ „Kommunalpolitische Blätter“ № 9, стр. 268 за 1910 г., а также Wahlordn. § 30.

[2]) G. O. Ст. 45 и § 20 указа 27 февр. 1911 года.

Пропорціональные выборы примѣняются къ избранію членовъ комитета гражданъ и общиннаго совѣта лишь въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 2.000 человѣкъ, причемъ избирателями являются всѣ граждане общины и тѣ изъ ея жителей, которымъ предоставлено это право общиннымъ уложеніемъ, при томъ, однако, условіи, что въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 4.000 человѣкъ члены общиннаго совѣта избираются не непосредственно избирателями, а избраннымъ ими комитетомъ гражданъ, который и является уже избирательнымъ корпусомъ для выборовъ члена общиннаго совѣта, причемъ и здѣсь примѣняется система пропорціональнаго избранія [1]).

Каковъ же порядокъ избранія членовъ комитета гражданъ? Прежде всего, послѣ того, какъ списки избирателей составлены и въ нихъ внесены всѣ надлежащія исправленія, общинный совѣтъ обращается къ избирателямъ съ приглашеніемъ участвовать въ предстоящихъ выборахъ, причемъ воззваніе это должно быть выпущено по меньшей мѣрѣ за 3 недѣли до дня выборовъ [2]). Приглашеніе должно содержать въ себѣ: обозначеніе числа подлежащихъ избранію гласныхъ отъ каждой куріи, назначеніе дня выборовъ и помѣщенія, въ которомъ они состоятся, а также указаніе на то, что въ каждомъ избирательномъ бюллетенѣ должно быть помѣщено кандидатовъ на два человѣка болѣе, чѣмъ имѣется мѣстъ для гласныхъ, предназначенныхъ для замѣщенія избранниками данной куріи и что самые бюллетени должны быть совершенно сходными по именамъ, въ нихъ написаннымъ, съ тѣми списками (см. ниже стр. 254) кандидатовъ, которые заявлены бургомистру, наконецъ, въ этомъ же приглашеніи указывается, что списки кандидатовъ должны быть представлены бургомистру не позднѣе, какъ за десять дней до начала выборовъ [3]).

Списки кандидатовъ (Vorschlagslisten) представляются бургомистру группами избирателей, на нихъ должны быть обозначены номера курій, къ которымъ они относятся, и они должны

---

[1]) Wahlordn. § 1.

[2]) Wahlordn. § 28, I.

[3]) Wahlordn. § 28, II и III.

содержать въ себѣ именъ на два болѣе, чѣмъ слѣдуетъ избрать отъ данной куріи гласныхъ; представляемые списки кандидатовъ должны быть подписаны въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 4.000 челов. шестью, а въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 4.000 челов. десятью избирателями [1]). Такимъ образомъ кандидаты могутъ быть выставляемы не только партійными организаціями, но и отдѣльными группами избирателей. Отъ выставленныхъ кандидатовъ должно поступать письменное заявленіе о томъ, что они согласны подвергнуться баллотировкѣ [2]). Ни одинъ кандидатъ не можетъ быть выставленъ болѣе, чѣмъ на одномъ спискѣ одной и той же куріи. Избиратели, подписавшіе списокъ, должны избрать изъ своей среды уполномоченнаго и его замѣстителя для переговоровъ съ бургомистромъ, если они этого не сдѣлали, то уполномоченнымъ и его замѣстителемъ являются двое избирателей, которые первыми подписали списокъ. Затѣмъ бургомистръ изучаетъ списки и по поводу допущенныхъ въ нихъ неправильностей вступаетъ въ сношенія съ уполномоченнымъ или его замѣстителемъ [3]) по поводу исправленія допущенныхъ неправильностей, причемъ всѣ недочеты должны быть исправлены не позднѣе чѣмъ за 6 дней до выборовъ [4]). Списки по каждой куріи по мѣрѣ ихъ поступленія занумеровываются, затѣмъ всѣ списки по всѣмъ куріямъ разсматриваются комиссіей, которая будетъ руководить выборами, и или признаются годными, или устраняются; о томъ и о другомъ извѣщаются умолномоченные. Самое позднее за четыре дня до выборовъ списки кандидатовъ, признанные годными, публикуются во всеобщее свѣдѣніе бургомистромъ, снабженные присвоенными имъ номерами.

Самое голосованіе заключается лишь въ томъ, что избиратель опускаетъ въ урну соотвѣтствующій одному изъ списковъ кандидатовъ бюллетень, экземпляръ котораго, конечно, будетъ заботливо посланъ ему заинтересованной въ томъ партіей или сорганизовавшейся группой избирателей.

---

[1]) Wahlordn. § 30, I.

[2]) Wahlordn. § 30, II.

[3]) Wahlordn. § 31.

[4]) Wahlordn. § 32.

Подсчетъ голосовъ производится комиссіей, руководящей выборами. Прежде всего устанавливается число голосовъ, поданныхъ за каждый изъ списковъ кандидатовъ, предложенныхъ избирателямъ [1]). Общее число голосовъ, поданныхъ въ данной куріи за всѣ списки, дѣлится на число мѣстъ, подлежащихъ замѣщенію, увеличенное на единицу, полученное, такимъ образомъ, частное, въ томъ случаѣ, если оно не цѣлое число, округляется до ближайшаго бо́льшого, чѣмъ оно, цѣлаго числа, которое и называется Wahlzahl (см. ниже приведенный примѣръ на стр. 257). Каждому списку кандидатовъ предоставляется столько мѣстъ гласныхъ, сколько разъ содержится Wahlzahl въ числѣ поданныхъ за него голосовъ [2]). Если въ результатѣ этого распредѣленія одно или нѣсколько мѣстъ окажется незамѣщенными, то тогда каждое общее число голосовъ, поданныхъ за отдѣльный списокъ кандидатовъ, дѣлится на число полученныхъ этимъ спискомъ мѣстъ, увеличенное на единицу. Первое оставшееся мѣсто получаетъ тотъ списокъ, который имѣетъ наибольшее частное отъ этого отдѣленія. Если и послѣ этого остается еще незамѣщенное мѣсто, то число голосовъ, поданныхъ за списокъ, которому предоставлено было первое оставшееся мѣсто, дѣлится на число полученныхъ этимъ спискомъ мѣстъ, увеличенное на единицу и полученное, такимъ образомъ, частное сравнивается съ частными другихъ списковъ, получившимися отъ перваго дѣленія, результатомъ котораго является выяснененіе вопроса о томъ, какому списку досталось первое незамѣщенное мѣсто. Такимъ образомъ поступаютъ до тѣхъ поръ, пока не останется болѣе незамѣщенныхъ мѣстъ [3]).

Если два или болѣе списковъ кандидатовъ имѣютъ одинаковое право на одно мѣсто, то дѣло рѣшается жребіемъ, который вытягиваетъ предсѣдатель комиссіи [4]).

Кандидаты почитаются избранными въ томъ порядкѣ, въ какомъ они помѣщены на спискѣ кандидатовъ [5]). Въ томъ

[1]) Wahlordn. § 35.

[2]) Wahlordn. § 36.

[3]) Wahlordn. § 37.

[4]) Wahlordn. § 38.

[5]) Это наиболѣе слабая сторона баденской системы пропорціональныхъ

случаѣ, если одинъ изъ нихъ не можетъ быть избраннымъ, потому ли что онъ не обладаетъ пассивнымъ избирательнымъ правомъ, или же потому что онъ уже выбранъ въ гласные въ другой куріи, на его мѣсто вступаетъ слѣдующій за нимъ по порядку кандидатъ. Остальные кандидаты списка, не выбранные, почитаются кандидатами на замѣщеніе поста гласнаго, избраннаго по ихъ списку, выбывающаго изъ состава комитета гражданъ, благодаря этому не нужно назначать особые дополнительные выборы [1]).

При избраніи общиннаго совѣта комитетомъ гражданъ въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 4.000 человѣкъ примѣняются въ главныхъ чертахъ тѣ же самыя правила, что и при избраніи самихъ членовъ комитета гражданъ; но такъ какъ число членовъ комитета гражданъ, являющихся въ данномъ случаѣ избирателями, неизмѣримо меньше числа общинныхъ избирателей, то всѣ сроки представленія списковъ значительно сокращены [2]).

Наконецъ, заботливые составители указа 27 февраля 1911 г. въ приложеніи къ указу для наибольшей ясности даютъ примѣръ примѣненія правилъ подсчета голосовъ комиссіей и распредѣленія мѣстъ: за списокъ № 1 подано 47 голосовъ за списокъ № 2 — 73 голоса, за списокъ № 3 — 33 голоса, за списокъ № 4 — 19 голосовъ. Всего 172 голоса.

---

выборовъ, такъ какъ избиратель связанъ тѣмъ порядкомъ, въ которомъ предложены ему кандидаты и голосуя за списокъ подаетъ свой голосъ и за порядокъ, въ которомъ выставлены его кандидаты. Система d'Hondt'а, примѣненная съ 1906 г. и въ Вюрттембергѣ, а съ 1908 г. въ Баваріи, предоставляетъ избирателю возможность влiять на порядокъ распредѣленія мѣстъ между кандидатами списка. Новѣйшей попыткой установить возможность вліянія воли избирателя на порядокъ распредѣленія мѣстъ между кандидатами списка является статья Dobranicki, помѣщенная въ первой книжкѣ „Archiv für öffentliches Recht“ и носящая названіе: „Ein Proporzionalwahl-Vorschlag, mit Rangordnungs-Bestimmungen der Kandidaten durch die Reihenfolge innerhalb jedes Stimmzettels (Archiv, 1910, стр. 43).

[1]) Wahlordn. § 39.

[2]) Wahlordn. §§ 51—55.

Такъ какъ общее число гласныхъ, которыхъ надо избирать въ этой куріи, 8, то общее число голосовъ дѣлится на $(8+1)=9$. $172:9=19^{1}/_{9}$, получившееся частное округляется до ближайшаго бо́льшаго цѣлаго числа, а именно 20, послѣднее число и есть Wahlzahl.

Такимъ образомъ:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| списку | № 1 | досталось | $47:20=2$ | мѣста |
| » | № 2 | » | $73:20=3$ | » |
| » | № 3 | » | $33:20=1$ | » |
| » | № 4 | » | $19:20=0$ | » |

Въ виду того, что два мѣста остались нераспредѣленными, число голосовъ каждаго списка дѣлится на число мѣстъ ему доставшихся $+1$, а именно:

| | | |
|---|---|---|
| списокъ | № 1 . . . | $47:(2+1=)\,3=15^{2}/_{3}$ |
| » | № 2 . . . | $73:(3+1=)\,4=18^{1}/_{4}$ |
| » | № 3 . . . | $33:(1+1=)\,2=16^{1}/_{2}$ |
| » | № 4 . . . | $19:(0+1=)\,1=19.$ |

Седьмое мѣсто предоставляется, такимъ образомъ, списку № 4, потому что его частное больше всѣхъ. Для того, чтобы узнать, кому достанется послѣднее мѣсто, необходимо число голосовъ, поданныхъ за списокъ получившій седьмое мѣсто, раздѣлить на число полученныхъ имъ мѣстъ $+1$, значитъ $19:(1+1)\,2=9^{1}/_{2}$, и полученное частное сравнить съ частными другихъ списковъ, получившихся отъ предыдущаго дѣленія; такъ какъ наибольшее частное $18^{1}/_{4}$ принадлежитъ списку № 2, то ему и должно быть отдано восьмое мѣсто и, такимъ образомъ:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| списокъ | № 1 | получилъ | . . . 2 | мѣста |
| » | № 2 | » | . . . 4 | » |
| » | № 3 | » | . . . 1 | » |
| » | № 4 | » | . . . 1 | » |

Благодаря системѣ пропорціональнаго представительства въ Баденѣ каждая группа избирателей въ каждой отдѣльной куріи

можетъ имѣть въ числѣ гласныхъ своего представителя и ея интересы будутъ представлены не только въ комитетѣ гражданъ, но и въ общинномъ совѣтѣ.

## VI.

Для того, чтобы имѣть право принимать участіе въ выборахъ, каждый избиратель долженъ быть внесенъ въ списокъ избирателей и только въ такомъ случаѣ онъ можетъ быть допущенъ къ голосованію.

Списокъ этотъ составляется старшиной [1]) общины, въ него вносятся всѣ обладающіе избирательнымъ правомъ граждане или члены общинъ [2]).

Для того, чтобы ознакомить избирателей со списками они вывѣшиваются для обозрѣнія, обыкновенно у помѣщенія общин-

---

[1]) Въ правобережной Баваріи списки изготовляются не старшиной, а общиннымъ совѣтомъ (Бав. G. O. ст. 176, II). Въ Вюртембергѣ старшина составляетъ списокъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ Bürgerausschuss'а, казначеемъ общины и секретаремъ общиннаго совѣта; на засѣданіяхъ этой комиссіи предсѣдательствуетъ старшина (Вюрт. G. O. ст. 13, I). Въ Эльзасѣ списокъ составляется старшиной и двумя членами общиннаго совѣта, назначенными для этого совѣтомъ (Эльз. G. O. § 33, 1).

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO §§ 39, II и 55; Г.-Н. LGO §§ 9, II и 26; Вестф. LGO § 28, IV. Рейнск. G. O. §§ 53—57 Гог. LGO §§ 9, II и 26; Бав. G. O. ст. 176, VI; Пф. ст. 105, VI, а также Rauchalles, назв. соч. стр. 15 и Medicus, Gemeindeordnung für die Pfalz, стр. 266. Вюрт. G. O. ст. 13, II и 17, II. Сакс. LGO §§ 29 и 31, II; Бад. G. O. § 12. Гесс. LGO ст. 49, I. Эльз. G. O. § 33, I. Вюртембергское общинное положеніе постановляетъ, что для выясненія возраста необходимаго для полученія активнаго избирательнаго права имѣетъ значеніе день выборовъ, а для всѣхъ остальныхъ сроковъ связанныхъ съ избирательнымъ правомъ моментъ окончательнаго закрытія списковъ избирателей (Вюрт. G. O. ст. 13, II). Въ Пруссіи списки пересматриваются въ январѣ въ Вюртембергѣ и Саксоніи передъ выборами (Сакс. LGO § 29, Вюрт. G. O. § 14) въ Баваріи списки изготовляются въ теченіе октября и должны быть готовы къ концу октября (Бав. G. O. ст. 176, II; Пф. G. O. ст. 105, II).

наго управленія или около церкви, на опредѣленное время [1]), достаточное для того, чтобы всякій желающій могъ съ ними ознакомиться и за нѣсколько недѣль [2]) до выборовъ для того, чтобы неправильности, допущенныя въ спискахъ, могли быть своевременно обжалованы заинтересованными лицами.

Въ теченіе того срока на который выставлены списки, каждый изъ избирателей (въ Эльзасѣ также и власти надзора за дѣятельностью общиннаго управленія) можетъ подать старшинѣ или управѣ (гдѣ таковая имѣется) жалобу на непра-

---

[1]) Въ Пруссіи на 15 дней между 15—30 января (Вост. и Ш.-Г. LGO § 56, I; Г.-Н. LGO § 27, I, Гог. G. O. § 27, I); въ Баваріи и Эльзасѣ на 10 дней (Бав. G. O. ст. 176, IV; Пф. G. O. ст. 105, IV) Эльз., G. O., ст. 33; въ Саксоніи на 14 дней (Сакс. LGO § 29); въ Вюртембергѣ и Гессенѣ на одну недѣлю (Вюртт. G. O. § 14, I, Гесс. LGO ст. 50).

[2]) Въ Пруссіи болѣе мѣсяца въ пров. Вост. Ш.-Г. (LGO § 58), Г.-Н. (LGO § 29), Гог. (G. O. § 29) и четыре недѣли въ Вестф. (LGO § 28, IV) и Рейнск. (G. O. § 53). Въ Бав., Сакс. и Гессенѣ срока не указано, но само собой онъ не меньше, чѣмъ тотъ срокъ, на который выставляются списки для обозрѣнія, въ Вюртембергѣ за три недѣли до выборовъ. (Вюртт. G. O. ст. 14. I), а въ Эльзасѣ за шесть недѣль (Эльз. G. O. ст. 33, I).

Прусская административно-судебная практика признаетъ, что неисполненіе требованій относительно своевременнаго вывѣшиванія списковъ избирателей для общаго обозрѣнія въ назначенныхъ для того мѣстахъ разсматривается какъ существенный недостатокъ выборнаго производства (OVGE XXV, стр. 114; OVGE XLVI, стр. 117 и рѣшеніе отъ 24 сентября 1901 года (PVBl XXIII, стр. 518).

Далѣе рѣшеніемъ прусскаго OVG (XII, стр. 147) признано, что въ томъ случаѣ, если право голоса какого-либо общиннаго избирателя не можетъ быть осуществлено, такъ какъ онъ подпалъ подъ категорію лицъ которымъ временно запрещено принимать участіе въ выборахъ, то это обстоятельство обязательно должно быть отмѣчено въ спискахъ, такъ какъ если эта отмѣтка не будетъ сдѣлана, весь списокъ будетъ считаться недѣйствительнымъ и на этомъ основаніи выборы могутъ быть признаны не состоявшимися.

Списокъ служитъ для установленія активнаго, а не пассивнаго избирательнаго права, такъ что избраннымъ въ гласные можетъ быть такое лицо, которое не внесено въ списки, но обладаетъ пассивнымъ избирательнымъ правомъ и съ другой стороны не можетъ быть избраннымъ то лицо, которое внесено въ списки, но не можетъ быть избрано Pr. OVGE XXXI, стр. 108, XXXIV стр. 153, и XXXVI стр. 164).

вильности допущенныя въ спискахъ, которая ими немедленно разсматривается, причемъ въ Баваріи и Вюртембергѣ въ разсмотрѣніи жалобы принимаетъ участіе и общинный совѣтъ [1]). Если жалоба признана основательной, то въ спискѣ дѣлаются соотвѣтствующія измѣненія; общинныя учрежденія выступаютъ въ данномъ случаѣ въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи [2]).

Въ томъ случаѣ, если подавшій жалобу недоволенъ рѣшеніемъ общинныхъ властей, отказавшихъ ему во внесеніи въ списокъ, онъ можетъ обжаловать это рѣшеніе въ обычномъ административно-судебномъ порядкѣ, причемъ высшей инстанціей является высшій административный судъ страны, но сроки для подачи жалобъ на рѣшеніе общинныхъ властей установлены очень краткіе (обыкновенно 3 дня) и производство выборовъ не пріостанавливается впредь до разсмотрѣнія жалобъ [3]). По истеченіи сроковъ установленныхъ для обжалованія списковъ они закрываются и въ нихъ уже не могутъ быть внесены никакія измѣненія; въ этомъ окончательномъ видѣ списки избирателей и служатъ для избирательной комиссіи критеріемъ для установленія, кого считать общиннымъ избирателемъ—таковымъ является только тотъ, кто внесенъ въ окончательно-составленные списки. Въ Баваріи могутъ

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 56, II; Г.-Н. LGO § 27, II; Вестф. LGO § 28, IV, Рейнск. G. O. § 53; Гог. G. O. § 28, II; Бав. G. O. ст. 176, V; Пф. GO ст. 105, V; Сакс. LGO § 30; Вюрт. G. O. ст. 14, III; Гесс. LGO ст. 51, I; Эльз. G. O. § 33, II (здѣсь рѣшаетъ дѣло старшина съ двумя упомянутыми выше членами общиннаго совѣта).

[2]) См. Seydel, Bayer. Staattr., II стр. 107 и рѣшеніе баварскаго VGH отъ 20 января 1890 года (Samml. in EVGH томъ XII стр. 104).

[3]) Такъ напримѣръ въ Баваріи (Бав. G. O. ст. 176, V; Пф. G. O. ст. 105, V, а также Gesetz vom 8 Aug. 1878 bettreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtsachen) и въ Вюрт. (Вюрт. G. O. ст. 14, III). Въ Эльзасѣ въ виду большого промежутка между опубликованіемъ списковъ и днемъ выборовъ (6 недѣль) возможно прохожденіе жалобы, во время поданной, чрезъ всѣ инстанціи и такимъ образомъ тамъ рѣшеніе высшаго административнаго суда вносится въ списки и только послѣ того списки считаются закрытыми (подробности процедуры обжалованія см. Эльз. G. O. § 33 III—VII).

быть допущены къ участію въ голосованіи даже и тѣ избиратели, которые не внесены въ списокъ въ томъ случаѣ, если они представятъ удостовѣреніе отъ общинныхъ властей, что ко времени закрытія списка избирателей они еще не обладали правомъ голоса, а получили его впослѣдствіи между закрытіемъ списка и днемъ выборовъ, или же если они представятъ удостовѣреніе, что высшія административно-судебныя инстанціи признали за ними избирательныя права [1]).

Что касается вопроса о томъ, когда должны происходить выборы, то въ большинствѣ государствъ уже въ самомъ законѣ предусмотрѣно приблизительно время производства выборовъ, точно же день выборовъ опредѣляется общинными властями.

Саксонія и Эльзасъ вообще предоставляютъ назначеніе времени выборовъ усмотрѣнію общинныхъ учрежденій или властей надзора (въ Эльзасѣ). [2]) Окончательно день, мѣсто и часъ начала и окончанія выборовъ устанавливается старшиной, который и сообщаетъ объ этомъ во всеобщее свѣдѣніе заблаговременно [2]). Для производства выборовъ долженъ быть на-

---

[1]) Бав. G. O. ст. 176, VI; Пф. G. O. ст. 105, VI; см. также. Sternau, Die Gemeinde- und Kirchenverwaltungswahlen. zweite Auflage, Erlangen 1899, стр. 41—44 и рѣшеніе OVGH Bd. XVI, стр. 318 и Bd. XII, стр. 398. Такой же порядокъ существовалъ до 1906 года и въ Вюрттембергѣ, по новымъ общиннымъ положеніемъ 1906 г. это право уничтожено. (Bericht der Komission cecciu 1906 г., II, стр. 1168).

[2]) Въ Пруссіи въ Вост. пров. и Ш.-Г. (LGO § 58), въ Г.-Н. (LGO § 29) и въ Гог. (G. O. § 29) выборы происходятъ въ мартѣ; въ Вестф. (LGO § 28) и въ Рейнск. пров. въ ноябрѣ; въ Баваріи также въ ноябрѣ и началѣ декабря, но ни въ коемъ случаѣ не позже 15 декабря (Бав. G. O. ст. 176, I, Пф. G. O. ст. 105, II); въ Вюрттембергѣ въ декабрѣ (Вюрт. Ausf. Best. G. O. ст. 12); въ Саксоніи (LGO § 32), Гессенѣ LGO ст. 48) и Эльзасѣ (§ 35 GO) время года не установлено въ законѣ.

Въ Вюрттембергѣ для тѣхъ общинъ, для которыхъ декабрьскій срокъ не удобенъ по соображеніямъ хозяйственнаго свойства можетъ быть распоряженіемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по просьбѣ общинныхъ учрежденій, назначено другое время года для производства выборовъ.

[2]) Въ Пруссіи за недѣлю до дня выборовъ (Вост. Ш.-Г. LGO § 59, Г.-Н. LGO § 30, Гог. G. O § 30), а въ западныхъ провинціяхъ Пруссіи за четыре недѣли (Вестф. LGO § 28. Рейнск. G. O. § 53) (см. прим. на 149). Въ Вюртембергѣ, Саксоніи и Гессенѣ за недѣлю (Сакс. LGO § 32

значенъ достаточный срокъ [1]) для того, чтобы всѣ избиратели могли осуществить принадлежащія имъ права; часто выборы назначаются въ воскресенье [2]), такъ какъ въ этотъ день, обыкновенно, избиратели свободны отъ работы.

Въ томъ случаѣ, если число избирателей въ общинѣ значительно или ея территорія настолько велика, что для избирателей отдаленныхъ отъ главнаго селенія поселковъ представляетъ нѣкоторыя затрудненія прибытіе въ это селеніе на выборы, община раздѣляется на отдѣльные избирательные

и Вюрт. G. O. ст. 15, I, Гесс. LGO ст. 53; въ Вюрт. день выборовъ назначается не старшиной, а общиннымъ совѣтомъ. Въ Эльзасѣ день выборовъ назначается властями надзора и бургомистръ за 10 дней долженъ оповѣстить объ этомъ избирателей (Эльз. G. O. § 35).

[1]) Такъ напримѣръ, въ Саксоніи не менѣе 3 часовъ (LGO § 32); въ Вюрттембергѣ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ раннее закрытіе доступа къ урнамъ можетъ воспрепятствовать фактическому осуществленію избирателями своего права голоса, выборное производство не можетъ быть закончено ранѣе 3 часовъ вечера. (Вюрт. G. O. ст. 12). Въ Эльзасѣ выборы должны продолжаться не менѣе 4 часовъ, но и не должны затягиваться болѣе чѣмъ на 8; моментъ окончанія выборовъ долженъ быть во всеуслышаніе объявленъ предсѣдателемъ (Эльз. G. O. § 35, II).

[2]) Такъ противъ назначенія общинныхъ выборовъ на воскресенье ничего не имѣетъ прусская административная судебная практика (OVGE XLVI, стр. 105) и саксонскій Bekanntmachung des Ministerium des Innern vom 4 Februar 1873, die ländlichen Gemeindewahlen betreffend. Эльзасское общинное положеніе также постановляетъ, что по общему правилу днемъ выборовъ должно быть воскресенье (Эльз. G. O. § 35) и только въ силу особыхъ основаній выборы могутъ быть назначены не на воскресенье (Ausführungs-bestimungen zu § 35). Въ Баденѣ выборы назначаются въ такое время, которое удобно для всѣхъ жителей общины; помѣщеніе, въ которомъ происходятъ выборы, должно быть открыто въ теченіе времени достаточнаго для осуществленіе всѣми избирателями ихъ права голоса (Gemeinde-W.-O. § 7, I.). Когда при обсужденіи проекта общиннаго положенія въ комиссіи второй палаты былъ поднятъ вопросъ о необходимости назначить для производства выборовъ воскресные дни, то Министръ Внутреннихъ Дѣлъ заявилъ, что выборы часто связаны съ такимъ возбужденіемъ, что въ глазахъ большей части населенія назначеніе ихъ на воскресенье было бы признано нарушеніемъ воскреснаго мира (Sonntagsfriede) и предложеніе о назначеніи выборовъ на воскресенье было отклонено (Bericht der Komission сессіи 1910 года № 58a, стр. 843).

участки для того, чтобы облегчить избирателямъ доступъ къ урнамъ.

Раздѣленіе общины на отдѣльные избирательные участки въ Пруссіи происходитъ лишь въ томъ случаѣ, если въ одной изъ трехъ курій число избирателей болѣе 500 человѣкъ, число и границы участковъ, а равно и число избираемыхъ каждымъ участкомъ гласныхъ соотвѣтственно числу голосующихъ устанавливается старшиной (или управой) [1]).

Если въ прусской общинѣ нѣсколько селеній, то уѣздный комитетъ по представленію старшины (или управы) можетъ опредѣлить число гласныхъ, которое должно быть избрано отъ каждаго селенія въ отдѣльности по каждой куріи, принимая во вниманіе число избирателей въ селеніи и въ куріи [2]).

Если представится необходимость въ измѣненіи границъ участковъ или числа самихъ участковъ, а равно и количества избираемыхъ гласныхъ, старшина (или управа) производятъ требующіяся измѣненія съ утвержденія уѣзднаго комитета [3]).

Въ Саксоніи распредѣленіе на избирательные участки производится рѣшеніемъ общиннаго совѣта [4]).

Въ Вюртембергѣ для того чтобы община была разбита на нѣсколько избирательныхъ участковъ необходимо согласіе на это обѣихъ общинныхъ представительныхъ коллегій (общиннаго совѣта и Bürgerausschuss'а) [5]).

Въ Эльзасъ-Лотарингіи каждая община можетъ быть раздѣлена на нѣсколько избирательныхъ округовъ Bezirkspräsident'омъ на основаніи рѣшенія Bezirksrat'а и по выслушаніи

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 51, I; Г.-Н. LGO § 22, I и Гог. GO § 22, I; для Ганновера Min. Bekanntm. zur LGO § 23, I; въ западныхъ провинціяхъ община на избирательные участки не дѣлится, также и въ Баваріи нѣтъ раздѣленія на участки (въ правобережной Баваріи на избирательные участки дѣлятся только городскія общины (Бав. G. O. ст. 189, I). Равнымъ образомъ устанавливается въ Пруссіи старшиной и число осѣдлыхъ и неосѣдлыхъ гласныхъ (OVGE XL, стр. 169).

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 51, II; Г.-Н. LGO § 22, II, Гог. G. O. § 22, II и Ганн. Min. Bek. zur. LGO § 23, II.

[3]) Тѣ же §§ тѣхъ же уложеній абз. III.

[4]) Сакс. LGO § 28.

[5]) Вюрт. G. O. ст. 21, I.

мнѣнія общиннаго совѣта. Въ этомъ распоряженіи должны быть указаны число и границы округовъ, равно какъ и число членовъ общиннаго совѣта подлежащихъ избранію въ соотвѣтствіи съ количествомъ населенія округа [1]). Каждое селеніе обладающее земельнымъ имуществомъ должно образовать отдѣльный избирательный округъ въ томъ случаѣ, если этого желаютъ его избиратели, и отъ такого селенія долженъ быть выбранъ по крайней мѣрѣ одинъ членъ общиннаго совѣта [2]). Старшина съ утвержденія властей надзора можетъ въ цѣляхъ удобства голосованія и избирательные округа и цѣлыя общины разбивать на избирательные участки (Unterabteilungen, Stimmbezirke). Избиратель долженъ по меньшей мѣрѣ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ жить въ томъ участкѣ, гдѣ онъ будетъ голосовать. Если передъ выборами избиратель перемѣняетъ мѣсто жительства, то онъ голосуетъ въ томъ участкѣ, гдѣ онъ жилъ раньше [3]).

Въ Гессенѣ община можетъ быть разбита на избирательные участки лишь въ силу постановленія мѣстнаго статута [4]).

Сроки, на которые избираются гласные общиннаго совѣта въ разныхъ государствахъ и даже провинціяхъ, неодинаковы. Въ Пруссіи (за исключеніемъ Ганновера), правобережной Баваріи, Саксоніи, Вюрттембергѣ, Баденѣ и Эльзасѣ членыо бщинныхъ совѣтовъ избираются на шесть лѣтъ [5]), въ баварскомъ Пфальцѣ на 5 лѣтъ [6]), въ прусской провинціи Ганноверѣ на 3 года [7]) и въ великомъ герцогствѣ Гессенскомъ на 9 лѣтъ [8]).

---

[1]) Эльз. G. O. § 34, I, также Bruck, Verf. und Verw. R. für Els.-L., I, стр. 284.

[2]) Эльз. G. O. § 34, II.

[3]) Эльз. G. O. § 34, III, а также § 6 Wahlordnung'a für die Wahlen der Mitglieder des Gemeinderats vom 28 Dezember 1895 (Zentral- und Bezirks-Amtsblatt für Elsass-Lothringen за 1896 г. стр. 7).

[4]) Гесс. LGO ст. 47, II.

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 54; Г.-Н. LGO § 25, I; Вестф. LGO § 26, Рейнск. G. O. § 49, Гог. G. O. § 25, I; Бав. G. O. ст. 176, I; Сакс. LGO § 43. Вюрт. G. O. ст. 11, IV. Эльз. G. O. § 45; Бад. G. O. § 22.

[6]) Пф. G. O. ст. 105, I.

[7]) Min. Bek. zur. LGO § 24.

[8]) Гесс. LGO ст. 43.

Въ большинствѣ государствъ примѣняется система такъ называемаго парціальнаго обновленія состава общиннаго совѣта, при которой на очередныхъ выборахъ избирается заново не весь его составъ, а только часть гласныхъ и такимъ образомъ выборы производятся нѣсколько разъ въ теченіе срока полномочій отдѣльныхъ общинныхъ совѣтниковъ.

Въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, въ Шлезвигъ-Голштейнѣ, Гессенъ-Нассау и Гогенцоллернѣ парціальные выборы производятся черезъ каждые два года, при чемъ избирается одна третья часть состава общиннаго совѣта, если число выходящихъ изъ состава совѣта гласныхъ не дѣлится на три, то жребіемъ опредѣляется представитель, какой куріи долженъ быть переизбранъ. Выходящіе изъ состава совѣта могутъ быть избираемы вновь [1]). При второмъ чтеніи законопроекта объ общинномъ положеніи 1891 г. депутатъ v. Meyer [2]) (Arnswalde) высказался противъ системы парціальнаго обновленія по тѣмъ соображеніямъ, что для крестьянскаго населенія будутъ обременительны слишкомъ частые выборы и предложилъ принять систему интегральнаго обновленія черезъ каждые шесть лѣтъ всего состава общиннаго совѣта, но послѣ возраженій со стороны депутата Freiherr v. Huene и Министра Внутреннихъ Дѣлъ Herrfurth'а [3]), защищавшаго необходимость примѣненія къ общиннымъ выборамъ системы парціальнаго обновленія въ цѣляхъ соблюденія начала преемственности въ дѣлѣ общиннаго самоуправленія, палата отвергла поправку

[1]) Вост. и Ш.-Г. § 54, II; Г.-Н. LGO § 25, II; Гог. G. O. § 25, I; въ Шлезвигъ-Голштейнѣ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ избирается всего только 6 гласныхъ, обновленіе общиннаго совѣта происходитъ черезъ каждые три года, при чемъ избирается половина всего состава.

[2]) St. B. d. A. H. Session 1890/91 т. IV, стр. 1730: „Meine Herren, keine Bevölkerungsklasse ist, nach meiner Erfahrung, so wahlmüde wie die Bauern“ (Lebhafte Zustimmung rechts); для характеристики этой выборной утомленности v. Meyer привелъ свой разговоръ съ молодымъ крестьяниномъ, который не участвовалъ въ выборахъ своего общиннаго старшины и оправдывалъ себя слѣдующимъ образомъ: „Bi us is dat, so Mod'dat immer de Wirth to sonne Wahlen geht, an den de Reih'tom Fussbotendienst ist“.

[3]) Тамъ же стр. 1731.

Meyer'а. Въ западныхъ провинціяхъ Пруссіи и въ I денѣ черезъ каждые три года переизбирается половина ( става общиннаго совѣта [1]), а въ Ганноверѣ каждый го избирается заново одна треть гласныхъ [2]). Въ Саксоніи Вюртембергѣ черезъ каждые два года переизбирается од третья часть гласныхъ. Здѣсь также могутъ быть избирае снова вышедшіе изъ общиннаго совѣта гласные [3]).

Въ Гессенѣ черезъ каждые три года переизбирается од третья часть состава общиннаго совѣта [4]).

Въ Баваріи и въ Эльзасѣ примѣняется система интегра наго обновленія состава совѣтовъ и черезъ каждые 5 или лѣтъ избирается заново весь составъ гласныхъ [5]).

Если, въ виду ли смерти или въ виду выбытія по каки либо инымъ причинамъ большого числа членовъ общинна совѣта, до истеченія срока ихъ полномочій встрѣтится необх димость избранія замѣстителей на освободившіяся мѣста гла ныхъ, то тогда назначаются, не дожидаясь наступленія сро очередныхъ выборовъ, чрезвычайные выборы для избран замѣстителей, которые, будучи выбраны, несутъ обязаннос гласнаго лишь до того срока, до котораго долженъ былъ ост ваться членомъ общиннаго совѣта тотъ, кого вновь избранны призванъ замѣнить [6]). Въ Баваріи и Саксоніи освободившія

[1]) Вестф. LGO § 25; Рейнск. LGO § 49; Бад. G. O. § 22, I.

[2]) Min. Bek. zur LGO § 24.

[3]) Сакс. LGO § 43, I и II. Вюрт. G. O. ст. 11, IV.

[4]) Гесс. LGO ст. 43.

[5]) Бав. G. O. ст. 176, I; Пф. G. O. ст 105, I, а также A. Luthar Blätter für administrative Praxis XXXVIII, стр. 23.

[6]) Въ Пруссіи: вост. и Ш.-Г. LGO § 54, III; Г.-Н. LGO § 25, I Гог. G. O. § 25, II; Вестф. LGO § 26; Рейнск. GO § 49; Ганн. Min. Be zur. LGO § 24. Ни въ коемъ случаѣ недопустимо объединеніе въ одно производствѣ очередныхъ и дополнительныхъ выборовъ (OVGE XL стр. 133). Въ Баваріи: Бав. G. O. ст. 200; Пф. G. O. ст. 125; Вюрт. G. ст. 12; Бад. G. O. § 22, III; Гесс. LGO ст. 45 и Эльз. G. O. § 45. I Пруссіи на мѣсто выходящаго изъ состава общиннаго совѣта осѣдла члена долженъ обязательно на чрезвычайныхъ выборахъ быть избра осѣдлый же въ томъ случаѣ, если изъ-за выхода одного изъ осѣдлы членовъ общиннаго совѣта соотношеніе между ними и неосѣдлыми і

мѣста членовъ общиннаго совѣта замѣщаются избранными на общихъ очередныхъ выборахъ кандидатами; если же запасъ кандидатовъ уже исчерпанъ, а въ общинномъ совѣтѣ снова освободились мѣста членовъ совѣта, то тогда и здѣсь обращаются къ помощи чрезвычайныхъ выборовъ [1]).

Назначеніе чрезвычайныхъ выборовъ въ Пруссіи и Баваріи зависитъ отъ усмотрѣнія общиннаго старшины или общиннаго совѣта или же, наконецъ, отъ распоряженія уѣзднаго комитета, какъ органа надзора за общиннымъ самоуправленіемъ [2]). Въ остальныхъ государствахъ чрезвычайные выборы назначаются въ томъ случаѣ, когда, благодаря тому что изъ состава общиннаго совѣта вышло много гласныхъ, работа его не можетъ идти такъ же гладко, какъ раньше. Въ законодательствѣ указывается при какихъ условіяхъ уменьшенія числа членовъ общиннаго совѣта должны быть назначены дополнительные выборы. Въ Баварскомъ Пфальцѣ дополнительные выборы должны быть назначены тогда, если изсякъ запасъ выбранныхъ на очередныхъ выборахъ кандидатовъ и общинный совѣтъ, въ виду выхода изъ его состава большого числа членовъ, окажется не въ состояніи постановлять рѣшенія за отсутствіемъ quorum'а [3]).

---

мѣнилось; но если, напримѣръ, за время между очередными и чрезвычайными выборами одинъ изъ неосѣдлыхъ гласныхъ пріобрѣлъ землю или жилой домъ, то на чрезвычайныхъ выборахъ можетъ быть избранъ замѣститель и изъ неосѣдлыхъ избирателей. Наоборотъ, если одинъ изъ осѣдлыхъ гласныхъ за время между очередными и чрезвычайными выборами утратитъ свою осѣдлость, то на дополнительныхъ выборахъ вмѣсто вышедшаго изъ состава общиннаго совѣта неосѣдлаго долженъ быть выбранъ осѣдлый (OVGE XXXVI, стр. 157); благодаря этому взаимоотношеніе между осѣдлымъ и неосѣдлымъ элементомъ въ составѣ общиннаго совѣта остается неизмѣннымъ.

Въ Баденѣ въ тѣхъ общинахъ, гдѣ примѣняется система пропорціональныхъ выборовъ вступаетъ въ исполненіе обязанностей гласнаго, первый кандидатъ того списка, по которому былъ избранъ выбывшій изъ состава совѣта гласный (Бад. G. O. § 22, IV).

[1]) Бав. G. O. ст. 200, I; Пф. G. O. ст. 58, V; Сакс. LGO § 44.

[2]) §§ общинныхъ положеній указанные въ примѣч. 1. Бав. G. O. ст. 200, I; Пф. G. O. ст. 124, II.

[3]) Пф. G. O. ст. 58, V.

Въ Саксоніи они должны быть назначены, если число член общиннаго совѣта упадетъ ниже $^3/_4$ нормальнаго состава, же если одна изъ курій потеряетъ половину своихъ предс вителей [1]).

Въ Вюртембергѣ постъ члена общиннаго совѣта, осво дившійся въ промежутокъ между двумя очередными выбора не замѣщается болѣе впредъ до избранія очередной тр гласныхъ на ближайшихъ выборахъ, лишь въ томъ случ если число членовъ общиннаго совѣта уменьшится до $^2/_3$ н мальнаго ихъ числа, должны быть назначены дополнителы выборы [2]).

Въ Эльзасъ-Лотарингіи дополнительные выборы назначаю лишь въ томъ случаѣ, если отъ избраннаго на очередн выборахъ состава общиннаго совѣта останется всего лишь гласныхъ; о такомъ уменьшеніи числа членовъ общинн совѣта старшина долженъ немедленно сообщить властямъ н зора для того, чтобы были назначены дополнительные выбо въ тѣхъ избирательныхъ округахъ, представители которы выбыли изъ состава общиннаго совѣта [3]).

Въ Баденѣ дополнительные выборы могутъ быть назначе лишь въ томъ случаѣ, если остатокъ срока полномочій выш шаго изъ состава общиннаго совѣта гласнаго былъ бол одного года [4]).

Въ Гессенѣ дополнительные выборы назначаются, если чис членовъ общиннаго совѣта окажется менѣе двухъ третей н мальнаго состава или если уѣздный начальникъ, бургомист

---

[1]) Сакс. LGO § 44; однакоже назначеніе дополнительныхъ вы ровъ не нужно въ томъ случаѣ, если имѣются избранные на очередн выборахъ кандидаты (избраніе кандидатовъ происходитъ только тѣхъ общинахъ, которыя воспользовались правомъ въ порядкѣ мѣстн статута установлять избраніе также и кандидатовъ въ гласные на о редныхъ выборахъ. Это право дается имъ § 18, VI LGO; Urth. des O von 30 Sept. 1905 (Jahrb. VIII, стр. 105).

[2]) Вюрт. G. O. ст. 11, V.

[3]) Эльз. G. O. § 45, III.

[4]) Бад. GO § 22, III.

или общинный совѣтъ рѣшатъ, что по другимъ какимъ-либо основаніямъ слѣдуетъ произвести дополнительные выборы [1]).

Производствомъ выборовъ руководитъ особая комиссія, состоящая обыкновенно изъ старшины или его замѣстителя и нѣсколькихъ членовъ избираемыхъ избирательнымъ собраніемъ или общиннымъ совѣтомъ. Изъ ихъ числа старшина назначаетъ секретаря [2]).

---

[1]) Гесс. LGO. ст. 45.

[2]) Въ Пруссіи въ Вост. пров. Ш.-Г., Г.-Н. такихъ членовъ 2 они избираются избирательнымъ собраніемъ (Вост. и Ш.-Г. LGO § 60; Г.-Н. LGO § 31; въ Гогенцоллернѣ они избираются общиннымъ совѣтомъ (G. O. § 31). Въ Западныхъ прусскихъ провинціяхъ выборами руководитъ амтманнъ въ Вестфаліи и бургомистръ въ Рейнской провинціи при помощи двухъ счетчиковъ голосовъ (Skrutatoren) избираемыхъ избирательными собраніями; амтманнъ и бургомистръ могутъ быть также замѣнены и общиннымъ старшиной (Вестф. LGO § 28, Рейнск G. O. § 54). Члены комиссіи, избираемые въ Вост. пров. въ Ш.-Г. и Г.-Н. собраніями избирателей, отнюдь не должны обязательно принадлежать къ той куріи, отъ которой будутъ производиться выборы гласныхъ (OVGE XLVI, стр. 119).

Въ Баваріи въ помощь правительственному комиссару руководящему выборами выбирается избирателями комиссія изъ пяти членовъ (Бав. G. O. ст. 176, IV; Пф. G. O. ст. 106, III), а въ Пфальцѣ, если число избирателей меньше 16 человѣкъ, то всего только изъ 3 членовъ.

Въ Саксоніи руководятъ выборами или старшина или особый выбранный общиннымъ совѣтомъ предсѣдатель комиссіи. Общинный совѣтъ избираетъ 2 или 3 членовъ комиссіи или изъ своей среды или изъ числа избирателей (Сакс. LGO § 28).

Въ Вюртембергѣ въ помощь старшинѣ въ составъ комиссіи руководящей выборами избираются одинъ членъ общиннымъ совѣтомъ и одинъ Bürgerausschuss'омъ (G. O. ст. 16, I), кромѣ того къ производству подсчета голосовъ могутъ быть привлекаемы и другіе члены обѣихъ общинныхъ коллегій, а также общинные чиновники (G. O. ст. 16, II).

Въ Баденѣ въ помощь старшинѣ и общинному секретарю привлекаются еще двое гласныхъ общиннаго совѣта въ качествѣ свѣдущихъ лицъ (Бад. G. O. § 20, III и Бад G. W. O. § 43. Въ Гессенѣ комиссія составляется изъ старшины, двухъ членовъ и секретаря, избираемыхъ общиннымъ совѣтомъ (Гесс. G. O. ст. 54, III).

Въ Эльзасѣ въ составъ комиссіи входятъ старшина въ качествѣ предсѣдателя и отъ 3 до 6 членовъ, назначаемыхъ имъ изъ числа об-

Совершенно особый порядокъ руководства общинными выборами проводитъ въ жизнь баварское законодательство. Здѣсь завѣдываніе выборнымъ производствомъ и подготовка къ нему передана особому назначаемому уѣздной административной властью (Bezirksrat'омъ) комиссару (Wahlkommissar), который долженъ вести дѣло съ «нелицепріятнымъ безпристрастіемъ» [1]). Общинныя власти должны оказывать всяческое содѣйствіе комиссару въ его заботахъ объ устройствѣ выборовъ, на нихъ въ особенности лежитъ обязанность предоставить въ его распоряженіе помѣщеніе для выборовъ и достаточное число необходимыхъ канцелярскихъ принадлежностей» [2]). Передъ выборами комиссаръ объявляетъ о мѣстѣ и времени ихъ производства [3]). Въ помощь ему избирается еще комиссія [4]). Его трудъ оплачивается изъ средствъ государственнаго казначейства [5]).

Къ компетенціи комиссіи, руководящей производствомъ выборовъ (въ Баваріи комиссара) относится поддержаніе порядка въ избирательномъ собраніи, разрѣшеніе спорныхъ вопросовъ возникающихъ во время производства выборовъ [6]), рѣшеніе вопроса о дѣйствительности поданныхъ бюллетеней и установленіе результатовъ выборовъ. Рѣшенія постановляются комис-

щинныхъ избирателей. Въ томъ случаѣ если община разбита на отдѣльные округа, предсѣдатели избирательныхъ комиссій по округамъ назначаются старшиной, а члены комиссіи назначаются ихъ предсѣдателями (Wahlordnung § 8). Въ Вюртембергѣ также имѣются отдѣльныя комиссіи въ отдѣльныхъ избирательныхъ участкахъ (G. O. ст. 21, I).

¹) Бав. G. O. ст. 179, I и 178, III; Пф. G. O. ст. 107, I и 106, II; см. также Pölnitz, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, стр. 111.

²) Бав. G. O. ст. 181, I, Пф. ст. 109, I; M. Seydel. Das St. d. K. B., II, стр. 108.

³) Бав. G. O. ст. 181, II; Пф. G. O. ст. 109, II.

⁴) См. прим. 1.

⁵) Бав. G. O. ст. 188, II; Пф. ст. 114, II.

⁶) Въ частности въ Баваріи разсмотрѣніе притязаній избирателей являющихся на выборы со свидѣтельствомъ о правѣ голоса (Wahlerzeugniss), пріобрѣтаемомъ ими послѣ закрытія списковъ избирателей по постановленіямъ Бав. G. O. ст. 176, VI и Пф. G. O. ст. 105, VI, для Пруссіи см. OVGE. XVII, стр.1 20.

сіями по большинству голосовъ, при чемъ голосъ предсѣдателя (въ Баваріи комиссара), въ случаѣ раздробленія голосовъ поровну, даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, къ которому онъ присоединился [1]) [2]).

Избиратели должны, лично явиться къ урнамъ и сами подать свой голосъ; исключеніе допущено только для тѣхъ кто (какъ женщины, юридическія лица) хотя и обладаетъ активнымъ избирательнымъ правомъ однакоже самъ не можетъ избирать и долженъ передавать свое право голоса своему представителю или же хотя и можетъ голосовать самъ, но въ правѣ также прислать вмѣсто себя довѣренное лицо (Forensen) [3]).

Въ Пруссіи явившіеся къ урнамъ избиратели должны устно заявить для занесенія въ протоколъ кому отдаютъ они свой голосъ и назвать столько лицъ, сколько должно быть избрано гласныхъ отъ той куріи, къ которой принадлежитъ избиратель. Въ остальныхъ государствахъ избиратели опускаютъ въ урну бюллетень, на которомъ должно быть написано столько именъ, сколько должно быть избрано гласныхъ и тамъ, гдѣ избираются кандидаты, кандидатовъ къ нимъ [4]).

Избирательное право повсюду равное и формально вездѣ, какъ въ государствахъ съ куріальной системой общиннаго представительства, такъ и тамъ, гдѣ избирательный корпусъ не

---

[1]) Для Пруссіи см. §§ положеній указанные въ прим. 5 на стр. 252. Бав. G. O. ст. 183, I и 184, II; Пф. G. O. ст. 111, I и III и 116. IV., см. также Sternau, назв. соч. стр. 78, Seydel, назв. соч. II, стр. 110, Kahr, Gemeindeordnung, II, стр. 247, прим. 9. Сакс. LGO § 28, Вюрт. G. O. ст. 19 и 20; Эльз. Wahlordnung §§ 8–16.

[2]) Въ Пруссіи комиссія можетъ постановить рѣшеніе о недопущеніи избирателя къ урнѣ въ виду неспособности его къ сознательной подачѣ голоса (напримѣръ, если избиратель явился въ нетрезвомъ видѣ) OVGE XXXIV, стр. 154.

[3]) Пруссія: Вост. и Ш. Г. LGO § 61; Г.-Н. LGO 28; Вестф. LGO § 28, V, Рейнск. G. O. §§ 53 и 55. Бав. G. O. ст. 171, I и II. Пф. G. O. ст. 101; I и 15; IV и V; Сакс. LGO § 24 I; Вюрт. G. O. ст. II, I; Бад. G. W. O. § 8, I; Гесс. LGO. ст. 57; Эльз. Wahlordnung § 12, II.

[4]) Для Пруссіи смотри тѣ же §§, что и въ предыдущемъ примѣчаніи, Сакс. LGO § 33, II; Бад. Wahlordn. § 8, I. Вюрт. G. O. ст. 17, III; Эльз. Wahlordn. § 13, I.

разбивается на куріи, а всѣ избиратели голосуютъ вмѣстѣ, каждому избирателю принадлежитъ только одинъ голосъ, но фактически, конечно, голосъ избирателя первой куріи въ Пруссіи, Саксоніи и Баденѣ, а въ особенности въ Пруссіи съ ея трехклассной системой, имѣетъ во много разъ большее значеніе, нежели голосъ избирателя третьей куріи.

По общему правилу женщины не обладаютъ ни активнымъ ни пассивнымъ избирательнымъ правомъ, такъ какъ прежде всего онѣ не могутъ принадлежать къ числу общинныхъ гражданъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ для того чтобы участвовать въ избраніи общинныхъ гласныхъ необходимо обладать правомъ общиннаго гражданства. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ участіе въ коммунальныхъ выборахъ поставлено въ зависимость отъ имущественнаго ценза и отъ ценза осѣдлости въ общинѣ, естественно возникаетъ вопросъ о предоставленіи избирательныхъ правъ и женщинамъ въ томъ случаѣ, если онѣ обладаютъ имущественнымъ цензомъ или уплачиваютъ налоги, проживая въ предѣлахъ общины [1]), такъ какъ неся всѣ тягости по уплатѣ налоговъ и обладая имуществомъ требующимся для участія въ выборахъ, женщины принимаютъ совершенно равное участіе съ мущинами въ общинной жизни и потому нѣтъ основаній къ устраненію ихъ отъ участія въ выборахъ. Въ отвѣтъ на это законное стремленіе германскихъ женщинъ къ участію въ коммунальной дѣятельности общинныя положенія различныхъ государствъ и различныхъ провинцій Пруссіи неодинаково рѣшаютъ вопросъ объ участіи женщинъ въ общинныхъ выборахъ. Пассивное избирательное право во всѣхъ государствахъ остается недоступнымъ для женщинъ, въ составъ общинныхъ совѣтовъ женщины избраны быть не могутъ. Активное избирательное право предоставлено всѣмъ

[1]) Въ Маѣ 1910 года въ прусскую палату представителей представлена была петиція о предоставленіи владѣющимъ цензомъ женщинамъ права самостоятельнаго участія въ избраніи общинныхъ гласныхъ. См. также Frauenstimmrecht in der Praxis, herausgegeben vom Weltbund für Frauenstimmrecht, 1913, Dresden, стр. 131; см. также статью A. Lindemann (въ Jahrbuch der Frauenbewegung, 1913,) Die Frauenstimmrechtsbewegung in Deutschland, стр. 161.

женщинамъ обладающимъ цензомъ только въ прусской провинціи Ганноверъ [1]); въ королевствѣ Саксоніи участвовать лично въ избраніи общинныхъ гласныхъ могутъ только незамужнія женщины, обладающія имущественнымъ цензомъ, вмѣсто замужнихъ женщинъ участвуютъ въ голосованіи ихъ мужья [2]); во всѣхъ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи [3]) (за исключеніемъ Рейнской провинціи, гдѣ женщины совершенно лишены всякаго участія въ коммунальныхъ выборахъ) и въ Баваріи [4]) женщины могутъ принимать участіе въ выборахъ не лично, а чрезъ представителей: замужнія чрезъ своихъ мужей, а незамужнія и вдовы чрезъ членовъ общины, удовлетворяющихъ требованіямъ избирательнаго ценза.

Такимъ образомъ, за исключеніемъ Ганновера и Саксоніи, женщины нигдѣ не обладаютъ правомъ непосредственнаго участія въ избраніи общинныхъ гласныхъ и могутъ оказывать вліяніе на исходъ выборовъ лишь черезъ посредство уполномоченныхъ ими на то мущинъ—коммунальныхъ избирателей или своихъ мужей. Въ Пруссіи въ аналогичномъ положеніи съ женщинами находятся несовершеннолѣтніе, за которыхъ голосуютъ ихъ отцы и опекуны и лица не достигшія 25 лѣтъ, за которыхъ можетъ голосовать кто-либо изъ гласныхъ общины [5]).

Въ Баденѣ и Гессенѣ (ст. 130) женщины допущены къ участію и въ исполнительныхъ органахъ общиннаго самоуправленія, а именно въ спеціальныхъ исполнительныхъ ко-

---

[1]) Ганн. LGO §§ 8 и 15; предоставленіе женщинамъ активнаго избирательнаго права въ Ганноверѣ является слѣдствіемъ того, что Ганноверское общинное уложеніе проводитъ въ жизнь принципъ Grundbesitzergemeinde, т. е. участія въ общинныхъ дѣлахъ всѣхъ землевладѣльцевъ общины.

[2]) Сакс. LGO §§ 22, II и 24, I; въ томъ случаѣ, если мужъ также обладаетъ правомъ участія въ выборахъ онъ долженъ отказаться отъ лично ему принадлежащаго права на голосъ.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO §§ 41, 45 и 46; Г.-Н. LGO. §§ 16, 17 и 21; Гог. LGO §§ 16 и 17; Вестф. LGO § 20.

[4]) Бав. G. O. ст. 170 и 171.

[5]) См. ст., указанныя въ прим. 3.

миссіяхъ, учреждаемыхъ въ помощь исполнительнымъ органамъ общинъ для завѣдыванія самостоятельными отраслями управленія (призрѣніе, народное образованіе, санитарія и др.).

Къ участію въ коммунальномъ избирательномъ правѣ допускаются только общинные граждане (Баварія, Вюртембергъ) или тѣ, кто проживаетъ въ предѣлахъ общины въ теченіе опредѣленнаго времени; такимъ образомъ тѣ лица, которыя обладаютъ имуществомъ въ предѣлахъ общины, но не имѣютъ тамъ своего постояннаго мѣстожительства (такъ называемые Forensen) по общему правилу устраняются отъ участія въ выборахъ общинныхъ гласныхъ. Однакоже изъ этого общаго правила допущенъ цѣлый рядъ исключеній.

Прежде всего Ганноверское общинное положеніе [1]), покоящееся, какъ мы уже неоднократно указывали, на признаніи принципа Grundbesitzergemeinde — участія въ коммунальныхъ дѣлахъ всѣхъ землевладѣльцевъ общины, привлекаетъ къ участію въ коммунальныхъ выборахъ и тѣхъ землевладѣльцевъ общины, которые не живутъ въ ея предѣлахъ, но самымъ фактомъ обладанія земельнымъ имуществомъ въ ея предѣлахъ неразрывно связаны съ ея интересами; Ганноверское положеніе признаетъ и такихъ не проживающихъ въ общинѣ землевладѣльцевъ (Ausmärcker, Forensen) членами общины и потому предоставляетъ имъ и право участія въ коммунальныхъ выборахъ. Въ королевствѣ Саксоніи Forensen не должны быть обязательно членами общины, но имъ предоставлено право заявить о своемъ желаніи стать членомъ общины и получить тѣмъ самымъ право участвовать въ коммунальныхъ выборахъ [2]). Такимъ образомъ какъ Ганноверское, такъ и Саксонское общинныя положенія допускаютъ участіе въ коммунальныхъ выборахъ Forensen на равныхъ съ постоянно проживающими въ предѣлахъ общины ея членами условіяхъ.

Общинныя положенія другихъ провинцій Пруссіи допускаютъ Forensen къ избирательнымъ урнамъ лишь въ томъ случаѣ, если они удовлетворяютъ особо квалифицированнымъ

[1]) Ганн. LGO §§ 4, 8, 9, 10.
[2]) Сакс. LGO §§ 22 и 30.

требованіямъ имущественнаго обезпеченія, а именно если такіе Forensen обладаютъ въ теченіе года въ предѣлахъ общины такого рода земельнымъ имуществомъ, на которомъ можно вести хозяйство съ обработкой полей при помощи животной рабочей силы (Zugvieh) или же если на этомъ земельнсмъ участкѣ расположены жилой домъ, фабрика, или какое-либо другое промышленное заведеніе, которыя по своей стоимости соотвѣтствуютъ по меньшей мѣрѣ такому участку, на которомъ можно вести указанное выше хозяйство [1]).

Избирательное коммунальное право принадлежитъ Forensen и въ томъ случаѣ, если они женщины или малолѣтніе, но осуществить это свое право они могутъ только черезъ представителей [2]).

Въ Вестфаліи Forensen имѣютъ право принимать участіе въ выборахъ чрезъ представителя, если они обладаютъ имуществомъ, съ котораго уплачиваютъ не менѣе 15 марокъ поземельно-подомоваго налога [3]).

Что касается до представительства интересовъ юридическихъ лицъ, то подавляющее большинство общинныхъ положеній не предоставляетъ права участія въ коммунальныхъ выборахъ уполномоченныхъ юридическихъ лицъ [4]) и совершенно правильно, такъ какъ отдѣльные люди, входящіе въ составъ товариществъ и компаній, могутъ принимать участіе въ коммунальныхъ выборахъ, каждый отдѣльно, въ томъ случаѣ, если они удовлетворяютъ условіямъ избирательнаго ценза. Исключеніемъ изъ общаго правила въ этомъ отношеніи является прусское законодательство (кромѣ Ганноверскаго и

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 45, I; Г.-Н. LGO. и Гог. G. O. § 15, I. (Въ Г.-Н. и Гог. такимъ участкомъ надо владѣть не одинъ, а два года). Не нужно, чтобы на участкѣ принадлежащемъ Forense обязательно содержался рабочій скотъ, надо только чтобы количество земли было настолько велико, чтобы можно было содержать рабочій скотъ (PrOVGE VI, 142).

[2]) PrOVGE XXXVI, 165

[3]) LGO § 20, II.

[4]) Новое саксонское LGO въ § 22, II прямо опредѣленнымъ образомъ указываетъ. что юридическія лица не имѣютъ права голоса.

Рейнскаго положеній), признающее за юридическими лицами право участія черезъ представителей въ коммунальныхъ выборахъ наравнѣ съ Forensen, т. е. въ томъ случаѣ, если эти юридическія лица обладаютъ тѣмъ имущественнымъ цензомъ, который требуется отъ Forensen (см. стр. 258 прим. 2) [1]). Осуществляютъ свое участіе въ выборахъ юридическія лица черезъ своихъ законныхъ представителей, а равно черезъ арендаторовъ ихъ земельныхъ участковъ или же черезъ кого-либо изъ членовъ общины [2]).

## VII.

Избранными въ члены общиннаго совѣта почитаются тѣ изъ баллотировавшихся, которые получили большинство поданныхъ голосовъ, при чемъ въ Пруссіи и Эльзасѣ требуется абсолютное большинство [3]), а въ Баваріи, Саксоніи, Вюртембергѣ, Баденѣ и Гессенѣ относительное [4]). Въ томъ случаѣ, если нѣсколько баллотировавшихся получили одинаковое число голосовъ, то вопросъ о томъ, кто избранъ, рѣшается жребіемъ [5]).

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 45, II; Г.-Н. LGO и Гог. G. O. § 16, II; Вестф. LGO § 20, II; къ числу юридическихъ лицъ относится также и фискъ.

[2]) Вост. и Ш.-Г. § 46 п. 4. Г.-Н. LGO и Гог. G. O. § 17 п. 4; Saran, Die Wählbarkeit der Organe der juristischen Personen PVBl, XXIX, 776.

[3]) Для Пруссіи: Вост. и Ш.-Г. LGO § 62, I; Г.-Н. LGO § 33, I; Вестф. LGO § 28, VI; Рейнск. G. O. § 53, II; Гог. G. O. § 33, I; Эльз. Wahlordn. § 21. Въ Пруссіи требуется абсолютное большинство всѣхъ поданныхъ голосовъ, а не только признанныхъ дѣйствительными коммиссіей руководящей выборами (OVGL XLIV, стр. 149).

[4]) Бав. G. O. ст. 184, III; Пф. ст. 117, I; IV Сакс. LGO § 36, I; Вюртт. G. O. ст. 22, II; Бад. G. O. § 19, I; Гесс. LGO ст. 57, V. Въ Саксоніи кромѣ того мѣстнымъ статутомъ можетъ быть установленъ и такой порядокъ, при которомъ лишь абсолютное большинство рѣшаетъ вопросъ объ избраніи въ члены общиннаго совѣта; равнымъ образомъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута можетъ быть постановлено, что выборы могутъ состояться лишь въ томъ случаѣ, если явится опредѣленное, устанавливаемое статутомъ, число избирателей. (Сакс. LGO § 35).

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 62, II; Г.-Н. LGO § 33, II; Вестф. § 28, VI. Рейнск. G. O. § 53; Гог. G. O. § 33, II; Бав. G. O, ст. 184, III; Пф. G. O.

Тамъ, гдѣ для избранія въ гласные необходимо получить абсолютное число голосовъ всѣхъ подавшихъ свой голосъ въ томъ случаѣ, если отдѣльныя лица изъ баллотировавшихся въ гласные не получаютъ абсолютнаго большинства голосовъ, назначается перебаллотировка между тѣми, за которыхъ подано было наибольшее число голосовъ, но которые все же непопали въ гласные, такъ какъ не получили абсолютнаго большинства. Перебаллотировкѣ должно быть подвергнуто число кандидатовъ вдвое большее числа оставшихся незамѣщенными мѣстъ. На перебаллотировкахъ вопросъ о томъ, кто избранъ, рѣшается уже не абсолютнымъ, а относительнымъ большинствомъ. Избиратели приглашаются участвовать въ перебаллотировкѣ въ Пруссіи или немедленно послѣ окончанія главныхъ выборовъ или же въ теченіе ближайшей недѣли, а въ Эльзасѣ на седьмой день послѣ главныхъ выборовъ [1]).

Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ не существуетъ перебаллотировокъ, въ томъ случаѣ если выборы не состоятся, черезъ нѣкоторый срокъ назначаются другіе выборы или же удлиняется

---

ст. 117, II и III; Сакс. LGO § 48, I; Вюртт. G. O. ст. 22, I; Бад. G. O. § 119, III; Гесс. LGO ст. 57, V; Эльз. Wahlordn. § 21.

[1]) Вост. и Ш-Г.LGO § 62, II, III; ГП-Н. LGO § 33, II и III; Вестф. LGO Гог. G. O. § 28, VI; § 33, III. Если комиссія руководящая выборами не назначаетъ перебаллотировки, несмотря на то что избранъ не полный комплектъ гласныхъ, то старшина или же уѣздный комитетъ въ правѣ опредѣлить срокъ, въ который будетъ имѣть мѣсто перебаллотировка (OVGE XLVI, стр. 102), Эльз. Wahlordnung § 22. Особый порядокъ установленъ рейнскимъ общиннымъ положеніемъ (§ 55, II и III), здѣсь и на перебаллотировкѣ, которая слѣдуетъ непосредственно за главными выборами (OVGE XLII, стр. 134) необходимо для того, чтобы быть избраннымъ въ гласные получить абсолютное большинство голосовъ, если послѣ двукратной баллотировки никому не удастся объединить на себѣ болѣе половины всѣхъ голосовавшихъ, то тогда вопросъ о томъ, кто избранъ въ гласные рѣшается жребіемъ. Если на перебаллотировкѣ нѣсколько человѣкъ получили одинаковое наибольшее число голосовъ (но все же не абсолютное большинство), то для выясненія того, кому изъ нихъ надо будетъ тянуть жребій устраиваются предварительные выборы (Vorwahl), на которыхъ уже относительнымъ большинствомъ голосовъ указываются тѣ изъ получившихъ одинаковое число голосовъ, которые должны будутъ подвергнуться жеребьевкѣ.

срокъ назначенный для выборнаго производства. Такъ въ Баваріи выборы лишь тогда считаются состоявшимися, если въ нихъ приняло участіе болѣе половины всего числа общинныхъ избирателей; если же въ день и въ часъ назначенный для выборовъ не явилось болѣе половины избирателей, то комиссаръ, руководящій выборами, назначаетъ новый срокъ для выборовъ и тогда уже выборы считаются состоявшимися внѣ зависимости отъ того, сколько избирателей явилось къ урнамъ [1]). Въ Вюрттембергѣ въ томъ случаѣ, если никто изъ избирателей не явился на выборы, они переносятся на одинъ изъ ближайшихъ дней [2]).

Подсчетъ поданныхъ бюллетеней, или же помѣтокъ въ протоколѣ при устной подачѣ голосовъ въ Пруссіи, производится комиссіей руководящей выборами. Въ Пруссіи подсчетъ не представляетъ большихъ затрудненій, такъ какъ здѣсь при устной подачѣ голосовъ не можетъ возникнуть большихъ затрудненій при опредѣленіи дѣйствительности поданнаго голоса — разъ комиссія допустила избирателя къ голосованію, то голосъ его считается дѣйствительнымъ.

Гораздо сложнѣе обстоитъ дѣло тамъ, гдѣ голосованіе тайное и производится при помощи записокъ. Здѣсь на обязанности комиссіи лежитъ задача не только механическаго подсчета поданныхъ голосовъ, но и повѣрка дѣйствительности записокъ; тѣ изъ нихъ, которыя не соотвѣтствуютъ требованіямъ предъявляемымъ закономъ, причисляются комиссіей къ недѣйствительнымъ и не входятъ въ общую сумму поданныхъ правильно написанными бюллетеней.

По окончаніи выборнаго производства немедленно же или въ ближайшій присутственный день бюллетени вынимаются изъ урны и сосчитываются, затѣмъ получившійся итогъ сравни-

---

[1]) Бав. G. O. ст. 184, I; Пф. ст. 116, I и II. Новый срокъ долженъ быть назначенъ съ такимъ разсчетомъ, чтобы избиратели не явившіеся на выборы могли еще использовать продленіе срока подачи голосовъ, слѣдовательно могли бы явиться изъ дому къ урнамъ и заполнить бюллетени; значитъ продолженіе срока, напримѣръ, только на 10 минутъ не считается правильнымъ (VGHE, XIII стр. 129 lit. c).

[2]) Вюрт. G. O. ст. 20, V. ср. также Гесс. LGO ст. 65.

вается съ числомъ отмѣтокъ въ избирательскомъ спискѣ, сдѣланныхъ противъ именъ избирателей, принявшихъ участіе въ голосованіи; если итоги не сходятся, то это обстоятельство вносится въ протоколъ [1]). Записки вскрываются, прочитываются въ слухъ и на двухъ листахъ, на одномъ однимъ изъ членомъ комиссіи, на другомъ ея секретаремъ отмѣчается число поданныхъ за каждаго кандидата голосовъ.

Потомъ листы свѣряются, подписываются комиссіей и прилагаются къ протоколу [2]). Недѣйствительными должны быть признаны тѣ записки, которыя:

1) сдѣланы не изъ бѣлой бумаги и имѣютъ внѣшніе отличительные признаки;

2) не содержатъ никакого имени или такое имя, которое нельзя прочесть;

3) вмѣсто имени кандидата содержатъ какой-нибудь протестъ или указаніе [3]);

4) изъ содержанія которыхъ нельзя точно установить имени и фамиліи избираемаго;

5) содержащія имя лица, которое не можетъ быть избрано;

6) содержащія именъ больше того количества гласныхъ, которое должно быть избрано въ общинѣ или избирательномъ участкѣ [4]).

---

[1]) Бав. G. O. ст. 183; Пф. ст. 111; Вюрт. G. O. ст. 19, 2; Бад. G. Wahl. § 11. I. Эльз. Wahl. § 16, II.

[2]) Бав. G. O. ст. 183; Пф. ст. 111; Вюрт. ст. 19, 3; Бад. G. Wahl. § 11, III; Гесс. LGO ст. 57. II; Эльз. Wahl. § 17.

[3]) Въ Эльзасѣ эти первыя три категоріи записокъ даже и не читаются.

[4]) Бав. G. O. 182 VIII 188, VII; Пф. ст. 110, VII и VIII; Вюрт. G. O. ст. 17, IV и V; Бад. E. Wahlordn. § 12, Гесс. LGO ст. 57, III. Эльз. Wahlordn. § 18; въ Вюрттембергѣ считаются недѣйствительными тѣ записки, которыя были поданы не въ заштемпелеванномъ конвертѣ, если въ конвертѣ находятся нѣсколько бюллетеней, то въ томъ случаѣ, если они содержатъ одинаковыя имена, одинъ изъ нихъ считается дѣйствительнымъ, если же разныя, то всѣ признаются недѣйствительными (Вюрт. G. O. ст. 19, 5).

Въ Баденѣ и Гессенѣ бюллетень долженъ быть вложенъ въ особый конвертъ, снабженный общинной печатью и тѣ бюллетени, которые на-

О томъ, признать ли бюллетень дѣйствительнымъ или нѣтъ рѣшаетъ комиссія руководящая производствомъ выборовъ по большинству голосовъ [1]). Всѣ остальные бюллетени сохраняются общиннымъ старшиной до тѣхъ поръ, пока не выяснится, что выборы не отмѣнены, тогда они уничтожаются [2]). Во время производства подсчета бюллетеней въ помѣщеніе, гдѣ работаетъ комиссія, допускаются всѣ желающіе [3]).

Секретарь комиссіи ведетъ протоколъ, въ который заносится все происшедшее на самыхъ выборахъ и во время подсчета голосовъ. Протоколъ этотъ подписывается всѣми членами комиссіи и сохраняется старшиной [4]). Результаты выборовъ опубликовываются во всеобщее свѣдѣніе старшиной или предсѣдателемъ участковой избирательной комиссіи [5]).

Тѣ изъ баллотировавшихся, которые оказались избранными въ гласные общиннаго совѣта въ нѣсколькихъ избирательныхъ участкахъ или по нѣсколькимъ куріямъ, должны заявить, какое избраніе они принимаютъ [6]).

---

ходятся не въ такомъ заштемпелеванномъ конвертѣ, или же въ конвертѣ, хотя и снабженномъ общинной печатью, но имѣющемъ какіе-либо внѣшніе отличительные признаки не признаются дѣйствительными (Бад. G. Wahlordn. § 11, II и § 12, I, 1, Гесс. LGO. ст. 57, III, п. I).

[1]) Вюртт. G. O. ст. 19, VII; Эльз. Wahlordn. § 19, въ Эльзасѣ записки, относительно которыхъ комиссія не пришла къ рѣшенію объ ихъ недѣйствительности, но все же считаетъ ихъ не вполнѣ удовлетворяющими требованіямъ закона, прилагаются къ протоколу выборнаго производства съ отмѣткой о томъ признаны ли онѣ дѣйствительными или нѣтъ комиссіей.

[2]) Эльз. Wahlordn. § 20. Бад. Wahlordn. § 16.

[3]) Вюртт. G. O. ст. 20, I; Эльз. G. O. § 37.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 63, I; Г.-Н. LGO § 34. I; Вестф. LGO § 28, V; Гог. G. O. § 34, I; Бав. G. O. ст. 183, I, II; Пф. G. O. ст. 111, I, II; Вюртт G. O. ст. 20, III; Бад. G. Wahlordn. § 17.

[5]) Для Пруссіи §§ указанные въ предыдущемъ примѣчаніи; Бав. G. O. ст. 183, II; Пф. ст. 116, IV; Вюртт. G. O. ст. 20, IV; Эльз. Wahlordn. § 23; Бад. G. Wahlordn. § 18.

[6]) Само собой разумѣется, что это правило примѣняется только тамъ, гдѣ выборы производятся по куріямъ или община разбивается на избирательные участки; см. Вост. и Ш.-Г. LGO § 62, V; Г.-Н. § 33, V; Гог. G. O. 33, V; Гесс. LGO ст. 60, 1 и 2;

Лицо избранное въ члены общиннаго совѣта должно заявить бургомистру желаетъ ли оно принять избраніе; большинство общинныхъ положеній обязываетъ того изъ избирателей, на котораго палъ выборъ принять избраніе на всѣ почетныя (не оплачиваемыя) общинныя должности, значитъ и избраніе въ гласные и нести возлагаемыя на него обязанности въ теченіе всего срока полномочій [1]). Отказаться отъ занятія поста гласнаго общиннаго совѣта могутъ лишь слѣдующія лица:

1) больные, которымъ болѣзнь душевная или тѣлесная препятствуетъ нести обязанности гласнаго;

2) лица старше 60 лѣтъ;

3) лица, профессія которыхъ требуетъ частыхъ или продолжительныхъ отлучекъ изъ мѣстъ ихъ постояннаго жительства,

4) чиновники государственнаго управленія или занимающіе такія должности, которыя считаются закономъ несовмѣстимыми со званіемъ общиннаго гласнаго (лишенные пассивнаго избирательнаго права);

5) исполнявшіе въ теченіе послѣднихъ трехъ (а въ Баваріи, Саксоніи шести лѣтъ) обязанности общиннаго гласнаго или общиннаго должностного лица [2]). Кромѣ того, общинный

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 65, I; Г.-Н. LGO § 36, I; Вестф. LGO § 78; для Рейнск. пров. § 8 и § 25. Kr. O. für die Rheinprovinz; Гог. G. O. § 36, I; Бав. G. O. ст. 174, III; Сакс. LGO § 26, I; въ Пфальцѣ не существуетъ обязательнаго принятія избранія, см. Пф. G. O. ст. 118, II и 121). Въ Вюрттембергѣ и Эльзасѣ также не существуетъ. § 23 Баденскаго G. O. считаетъ принятіе избранія обязательнымъ; въ общемъ условія отказа отъ избранія таковы же, какъ и указанныя въ текстѣ для другихъ государствъ. Гессенское общинное положеніе обязываетъ тѣхъ, кто избранъ въ общинный совѣтъ, въ теченіе трехъ дней отвѣтить; принимаютъ ли они избраніе, при чемъ условія отказа отъ избранія сходны съ постановленіями общинныхъ положеній другихъ государствъ; если въ теченіе трехдневнаго срока отвѣта на увѣдомленіе объ избраніи со стороны старшины никакого не получится, то избранный считается принявшимъ избраніе (Гесс. LGO ст. 60 и ст. 19).

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 65, II; Г.-Н. § 36, II; Вестф. LGO § 78; для Рейнск. пров. KrO §§ 8 и 25; Гог. G. O. § 36, II; Гесс. LGO ст. 19; въ

совѣтъ [2]) можетъ по просьбѣ избраннаго въ гласные, но н могущаго нести возложенныя на него обязанности по иным (кромѣ перечисленныхъ выше пяти) основаніямъ освободи его отъ обязанности принятія избранія [1]).

Если тотъ, на кого палъ выборъ, откажется отъ вступлен въ составъ общиннаго совѣта къ качествѣ его члена, бе: приведенія указанныхъ выше основаній, освобождающихъ о: обязательнаго принятія званія гласнаго, то на него може: быть наложено взысканіе. Въ Пруссіи онъ можетъ быть л: шенъ активнаго и пассивнаго избирательнаго коммунальна права, или же въ общинахъ, гдѣ распорядительнымъ органом самоуправленія является общинный сходъ, права участія н сходѣ въ теченіе 3 или 6 лѣтъ и въ то же время съ тако: не имѣвшаго права на отказъ отъ званія гласнаго лица може: быть взыскано общиной общинныхъ налоговъ на $^1/_8$ или н $^1/_4$ часть болѣе, нежели съ прочихъ плательщиковъ [2]). Е правобережной Баваріи, Саксоніи, Баденѣ и Гессенѣ ли: отказавшееся исполнять обязанности члена общиннаго совѣ: карается штрафомъ и притомъ довольно значительныхъ ра мѣровъ [3]); кромѣ того такое незаконно уклонившееся о:

Вестфаліи могутъ отказаться отъ исполненія обязанностей гласна: также доктора, занимающіеся врачебной практикой; въ Баденѣ д: того чтобы имѣть право отказаться отъ избранія надо прослужить лѣтъ старшиной или же 6 лѣтъ членомъ общиннаго совѣта. Бад. G. ( § 23, 5.

[1]) Для Пруссія и Баваріи §§ и абзацы цитированные въ предыд щемъ примѣчаніи для Саксоніи LGO § 26, IV; Гесс. ст. 19 и 6. Е Баденѣ этотъ вопросъ рѣшается не общиннымъ совѣтомъ, а Bürge Ausschuss'омъ (Бад. G. O. § 23 и 7).

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 65 III и IV; Г.-Н. § 36, III и IV; Вест LGO § 78; для Рейнской пров. KrO §§ 8 и 25; Гог. § 36, III и IV.

[3]) Въ Баваріи отъ 45 до 270 марокъ (Бав. G. O. ст. 174, III; в Саксоніи отъ 5 до 100 талеровъ, при чемъ размѣры этого штрафа в Саксоніи окончательно устанавливаются властями надзора, а именн уѣзднымъ управленіемъ (Kreishauptmannschaft) (Сакс. LGO § 27, I и II въ Баденѣ отъ 50 до 200 марокъ по опредѣленію общиннаго совѣ: (Бад. G. O. § 23, III); въ Гессенѣ размѣры штрафа могутъ достигну: даже 500 марокъ, при чемъ онъ налагается уѣзднымъ комитетомъ н представленіи старшины (Гесс. LGO ст. 20, I).

принятія избранія въ члены общиннаго совѣта лицо, помимо уплаты штрафа, еще лишается на время активнаго и пассивнаго коммунальнаго избирательнаго права [1]).

Послѣ того какъ лица избранныя гласными согласились принять избраніе, а на мѣсто отказавшихся вступили кандидаты или же въ виду ихъ отказа назначены дополнительные выборы, выборное производство считается законченнымъ и подлежитъ лишь обжалованію въ случаѣ допущенныхъ на выборахъ злоупотребленій или же отмѣнѣ въ томъ случаѣ, если учрежденіе, на обязанности котораго лежитъ надзоръ за производствомъ выборовъ признаетъ, что выборы были произведены неправильно. Такимъ образомъ выборы могутъ быть признаны произведенными неправильно и отмѣнены или по инициативѣ учрежденія, которому порученъ надзоръ за производствомъ выборовъ, или же по жалобѣ кого-либо изъ избирателей.

Остановимся сперва на постановкѣ дѣла отмѣны выборовъ въ порядкѣ надзора. Прежде всего надо отмѣтить, что эта система имѣется только въ Пруссіи, Баваріи и Гессенѣ; всѣ другія государства допускаютъ отмѣну выборовъ только по жалобѣ. Въ Пруссіи право признанія выборовъ въ общинный совѣтъ недѣйствительными принадлежитъ самому общинному совѣту [2]), при чемъ общинный совѣтъ ограничивается лишь признаніемъ недѣйствительности выборовъ въ виду допущенныхъ правонарушеній и ни въ коемъ случаѣ не можетъ измѣнить результата выборовъ и признать избранными лицъ не получившихъ надлежащаго числа голосовъ [3]), а также назначить новые выборы [4]). Тогда какъ въ Пруссіи сами общинныя представительныя учрежденія привлечены къ участію въ отмѣнѣ неправильно произведенныхъ коммунальныхъ выборовъ,

---

[1]) На сроки отъ одного до шести лѣтъ (см. §§ и ст. общинныхъ положеній, указанные въ предыдущемъ примѣчаніи).

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO §§ 66, II; Г.-Н. LGO § 37, I; Рейнск. G. O. § 58; Гог. G. O. § 37, I.

[3]) OVGE VI стр. 141 и XXXI стр. 112, также и въ Эльзасѣ (см. Эльз. W. G. O. § 25).

[4]) OVGE XIX стр. 23.

въ Баваріи и Гессенѣ инициатива отмѣны принадлежитъ
намъ надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій—
нымъ учрежденіямъ (въ Баваріи—Bezirksamt, въ Гесс
Kreisrat). Органъ надзора провѣряетъ выборныя произв
и, въ томъ случаѣ если будутъ вскрыты правонарушенія
пущенныя при производствѣ выборовъ, отмѣняетъ такіе
конно проведенные выборы [1]). Въ томъ случаѣ, если в
будутъ признаны недѣйствительными (въ Пруссіи общи
совѣтомъ, въ Баваріи и Гессенѣ органами надзора), м
быть принесена на такое рѣшеніе жалоба заинтересова
лицами и въ томъ числѣ и старшиною общины въ админ
тивно-судебномъ порядкѣ [2]), (въ Пруссіи жалоба подает
уѣздный комитетъ черезъ старшину [3]), въ Баваріи въ В
Административный Судъ) [4]).

Другая система обжалованія результатовъ коммунал
выборовъ, система индивидуальной инициативы примѣняе
всѣхъ германскихъ государствахъ, но тогда какъ въ Пр
Баваріи и Гессенѣ, какъ мы видѣли, наряду съ индиви
ной жалобой допускается и отмѣна выборовъ въ по
надзора, остальныя государства знаютъ только одну во
ность отмѣны выборовъ—по жалобѣ заинтересованныхъ

Въ томъ случаѣ, если кто-либо изъ избирателей счи
что выборы произведены неправильно, онъ можетъ і

---

[1]) Бав. G. O. ст. 197, VI, 198, VII; Пф. G. O. ст. 122, I—I
VII. Гесс. LGO ст. 62, II.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 67, II; LGO Г.-Н. § 37, II; Рейнск.
§ 58; Гог. G. O. § 37, II и Zust. Ges. §§ 27 и 28; Бав. Ges. V.
1878 ст. 8 п. 33 и ст. 9, I; Гесс. LGO ст. 63.

[3]) Право жалобы принадлежитъ тому лицу, чьи выборы был
знаны общиннымъ совѣтомъ произведенными неправильно (
стр. 118), но въ томъ случаѣ, если общинный совѣтъ вмѣсто ли
лучившихъ большинство голосовъ на выборахъ признаетъ избра
другихъ баллотировавшихся, тогда право жалобы принад
всякому избирателю хотя бы онъ и не подавалъ въ свое врем
теста (OVGE LI, стр. 29).

[4]) Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtsho
стр. 57.

жалобу по поводу неправильностей, допущенныхъ во время производства выборовъ [1]), въ теченіе небольшого сравнительно (отъ 3 до 14 дней) [2]) срока послѣ опубликованія результатовъ выборовъ. Такая жалоба можетъ быть подана любымъ избирателемъ, такъ какъ совершенно справедливо то утвержденіе, что въ результатахъ выборовъ заинтересованы всѣ избиратели и право охраны правомѣрности выборнаго производства должно поэтому принадлежать всѣмъ его участникамъ.

Что касается того порядка, въ какомъ должны быть подаваемы подобныя жалобы и тѣхъ учрежденій, которыя въ первой инстанціи ихъ разсматриваютъ, то надо сказать, что повсюду онѣ разсматриваются въ административно-судебномъ порядкѣ, а первой инстанціей служатъ или общинные совѣты [3]), или уѣздные органы надзора [4]) за дѣятельностью общиннаго самоуправленія. Въ томъ случаѣ, если жалобы разсматриваются общинными совѣтами, на рѣшенія ихъ можно подавать жалобу въ уѣздные органы надзора, откуда дальнѣйшее движеніе жалобы идетъ уже въ обычномъ судебно-административномъ порядкѣ, въ конечной инстанціи на разсмотрѣніе Высшаго Административнаго Суда [5]).

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 66 и 67; LGO Г.-Н. § 37; Рейнск. G. O. § 58; Гог. G. O. § 37; Бав. G. O. ст. 196; Пф. G. O. ст. 122. Сакс. LGO § 49, также Urteil des OVG vom 17. Oktober 1903 и 4. Oktober 1905 (Jahrb. V стр. 52 и VIII, стр. 107); Вюрт. G. O. ст. 24; Бад. G. W. O. § 19; Гесс. LGO ст. 61 п. 2; Эльз. G. O. §§ 39 и 70.

[2]) 3 дня въ Гессенѣ (LGO ст. 61), 7 дней въ Вюртембергѣ (G. O. ст. 24), 8 дней въ Баденѣ (G. W. O. § 18), 10 дней въ Эльзасѣ (Entsch. d. Kais. Rath № 126), 14 дней въ Баваріи (Entsch. b VGH IV стр 13) и Саксоніи (см. ссылку въ прим. 1).

[3]) Пруссія, Вюрттембергъ.

[4]) Всѣ остальныя государства.

[5]) Вост. и Ш. Г. LGO § 67; Г.-Н. LGO. § 37, II, III; Рейнск. G. O. § 58; Гог. G. O. § 37, II и III; Бав. Entsch. d. VGH IV стр. 15, VI стр. 121; Сакс. LGO § 49 и Urth. d. OVG vom 22 Juli 1905 (Jahrb. IV, стр. 337), Вюрт. G. O. ст. 24, I; здѣсь, въ Вюрттембергѣ, окончательной инстанціей является окружное правленіе (Kreisregierung), а не Высшій Административный Судъ; Бад. G. W. O. §§ 18 и 19; въ Баденѣ первоначальныя жалобы могутъ быть подаваемы какъ непосредственно въ уѣздное управленіе (Bezirksamt), такъ и старшинѣ общины, который

Привлеченіе общиннаго совѣта къ разсмотрѣнію жалобъ неправильности, допущенныя при производствѣ выборовъ, н сколько усложняетъ порядокъ разсмотрѣнія жалобы, но тѣ не менѣе приноситъ большую пользу. Для того, чтобы жало могла попасть на разсмотрѣніе органовъ надзора за дѣяте ностью общиннаго самоуправленія, она должна обязательно бы разсмотрѣна въ общинномъ совѣтѣ; при такомъ порядкѣ общи ной совѣтъ, какъ учрежденіе наиболѣе близко стоящее къ н селенію и заинтересованное само въ томъ, чтобы выборы бы произведены правильно, первое разсматриваетъ вопросы, св занные съ правонарушеніями допущенными на выборахъ. Са собой разумѣется, что при системѣ первоначальной провѣр выборовъ общиннымъ совѣтомъ возможны и злоупотребленi но на всякое рѣшеніе общиннаго совѣта, касающееся выборов можетъ быть принесена жалоба въ административные суды такимъ образомъ интересы отдѣльныхъ избирателей огражден

Наиболѣе несовершенная система провѣрки выборовъ, э система баварская. Какъ мы видѣли выше, на основаніи п становленій баварскихъ общинныхъ уложеній право провѣр выборовъ принадлежитъ органамъ надзора за дѣятельность общиннаго самоуправленія, а не самимъ общиннымъ предст вительнымъ учрежденіямъ. Такимъ образомъ, въ Бавар инидіатива въ вопросѣ объ отмѣнѣ общинныхъ выборовъ пр надлежитъ административной власти, обладающей правом отмѣны незаконно произведенныхъ выборовъ; правда, на э рѣшеніе можно жаловаться въ административно-судебномъ п рядкѣ, но тѣмъ не менѣе все же по волѣ административн власти общинные выборы могутъ быть отмѣнены.

Всѣ государства признаютъ право жалобы на неправил ности, допущенныя въ выборномъ производствѣ, за избир телями. Само собой разумѣется, что такое право жалоб должно быть признано за избирателями. Разъ мѣстное нас

---

передаетъ ихъ въ уѣздное управленіе; Гесс. LGO ст. 61 и 62; здѣ жалобы обязательно подаются черезъ старшину; какъ баденское так и гессенское общинныя положенія допускаютъ возможность подачи ж лобъ не только письменныхъ, но и устныхъ.

леніе привлекается къ участію въ избраніи распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, то вполнѣ естественно, что за избирателями должно быть охранено ихъ право голоса и, въ случаѣ какого либо нарушенія этого права, дана возможность обжаловать незаконные выборы въ судебно-административныя учрежденія.

## VIII.

Необычайное разнообразіе принциповъ, заложенныхъ въ основу многочисленныхъ системъ коммунальнаго избирательнаго права различныхъ государствъ Германіи, вотъ то впечатлѣніе, которое остается у читателя, ознакомившагося съ предложеннымъ его вниманію матеріаломъ: имущественный цензъ и всеобщее избирательное право, открытое и тайное голосованіе, трехклассная избирательная система и равное избирательное право, даже съ примѣненіемъ пропорціональнаго представительства.

Матеріалъ для сравнительнаго изученія громадный и можетъ быть ни одно государство не представляетъ такого интереса для изслѣдователей общинныхъ учрежденій, какъ Германская Имперія.

Прежде всего бросается въ глаза глубокое различіе между Пруссіей и Саксоніей съ одной стороны и юго-западными государствами съ другой стороны. Законодательство юго-западныхъ государствъ, кстати сказать, повсюду, кромѣ Баваріи, подвергшееся пересмотру уже въ XX вѣкѣ [1]), въ гораздо большей мѣрѣ соотвѣтствуетъ современнымъ тенденціямъ въ дѣлѣ организаціи мѣстнаго управленія, нежели архаическіе порядки Пруссіи и Саксоніи.

Юго-Западнымъ государствамъ незнакомы ни трехклассная избирательная система въ прусской ея постановкѣ, ни система открытаго голосованія, ни обезпеченіе за представителями осѣдлыхъ избирателей болѣе половины мѣстъ въ составѣ общиннаго совѣта; здѣсь допускается къ избирательнымъ

[1]) Въ Вюртембергѣ въ 1906 году, въ Баденѣ въ 1906 и 1910 годахъ, въ Гессенѣ въ 1911 году.

урнамъ всякій, кто удовлетворяетъ требованіямъ имуществе наго ценза или обладаетъ правомъ общиннаго гражданства равныхъ правахъ со всѣми остальными избирателями; никаки преимуществъ въ пользу той или иной группы избиратег не устанавливаютъ общинныя положенія юго-западныхъ гос дарствъ [1]).

Характерно, что система охраны преобладанія зажито ныхъ слоевъ населенія примѣняется и къ составу общинны сходовъ; если куріальная избирательная система при выбора членовъ общинныхъ совѣтовъ предоставляетъ болѣе состо тельнымъ избирателямъ бо́льшія права по сравненію съ др гими голосующими, то въ тѣхъ общинахъ, гдѣ выборовъ производится и мѣсто общиннаго совѣта занимаетъ общинны сходъ, въ которомъ участвуютъ всѣ обладающіе правомъ г лоса, въ средѣ самаго общиннаго схода отдѣльнымъ его чл намъ предоставляется по нѣскольку голосовъ и численно преобладаніе на сходѣ сохраняется за осѣдлыми его членам въ Баваріи даже наряду съ членами общины приглашаютс на сходъ и не состоящіе членами общинъ собственники ра наго рода недвижимыхъ имуществъ въ тѣхъ случаяхъ, когд на сходѣ обсуждается вопросъ о повышеніи размѣровъ сущ ствующаго обложенія. Своего апогея система кумуляціи гол совъ достигаетъ въ Ганноверѣ, гдѣ можетъ все дѣло управле нія данной общиной бытьпередано въ руки одного лишь чел вѣка въ томъ случаѣ, если онъ уплачиваетъ болѣе половин всѣхъ налоговъ [2]).

Такимъ образомъ какъ куріальная трехклассная систем при выборахъ общинныхъ гласныхъ, такъ и система преобла данія осѣдлыхъ членовъ въ общинномъ совѣтѣ и на общинном сходѣ и, тѣмъ болѣе, предоставленіе отдѣльнымъ членамъ сход нѣсколькихъ голосовъ въ зависимости отъ уплаты ими нало говъ, стремятся къ одной цѣли—охранѣ преобладанія наиболѣ состоятельныхъ лицъ въ общинныхъ представительныхъ учре

[1]) Исключеніемъ является лишь Баденъ, гдѣ примѣняется трехклас ная система, но въ значительно смягченномъ, по сравненію съ Пру сіей, видѣ.

[2]) См. выше стр. 205.

жденіяхъ путемъ созданія неравномѣрности представительства отъ различныхъ группъ населенія, и всѣ тѣ возраженія, которыя ниже приводятся противъ трехклассной избирательной системы, вполнѣ могутъ быть примѣнены и къ той конструкціи общинныхъ сходовъ, при наличности которой отдѣльныя группы избирателей получаютъ преобладающее число голосовъ на сходѣ. Правда, кумуляція голосовъ на сходѣ и предоставленіе осѣдлымъ его членамъ большинства мѣстъ далеко не въ такой степени обездоливаютъ неимущіе слои населенія какъ прусская трехклассная система [1]), но все же идея преобладанія имущихъ здѣсь въ достаточной степени ярко выражена.

Полной противоположностью неравномѣрному куріальному представительству является система пропорціональныхъ выборовъ, введенная съ 1908 года въ крупныхъ сельскихъ общинахъ Баваріи, а съ 1910 г. въ Баденѣ для сельскихъ общинъ съ населеніемъ свыше 2000 человѣкъ [2]). Когда выборы производятся по пропорціональной системѣ, то не можетъ быть рѣчи не только о неравномѣрности представительства различныхъ слоевъ населенія, но и о неравномѣрности представительства различныхъ теченій политической мысли. Здѣсь мы не будемъ останавливаться на существѣ вопроса о пропорціональномъ представительствѣ, намъ нужно остановить вниманіе читателя лишь на вопросѣ о примѣнимости системы пропорціональнаго голосованія къ выборамъ общинныхъ гласныхъ. Прежде всего надо отмѣтить то обстоятельство, что какъ въ Баваріи, такъ и въ Баденѣ [3]) пропорціональные коммунальные выборы введены лишь въ сравнительно большихъ сельскихъ общинахъ и, первое условіе для успѣшности примѣненія системы пропорціональнаго представительства, довольно значительное число избирателей въ избирательномъ округѣ имѣется налицо и въ Баденѣ и въ Баваріи. Само собой разумѣется, что въ маленькихъ общинахъ, гдѣ число избирателей незначительно, затруд-

[1]) См. примѣръ выше на стр. 230.

[2]) v. Pelser-Berensberg, Die Verhältnisswahl und ihr gegenwärtiger Bestand in Deutschland, Bonn, 1911, стр. 37 и 48.

[3]) Въ Баваріи въ общинахъ съ населеніемъ свыше 4000 человѣкъ, а въ Баденѣ свыше 2000.

нительно было бы примѣнять систему пропорціональнаго избранія членовъ общиннаго совѣта, такъ какъ для пропорціональнаго распредѣленія мѣстъ общинныхъ гласныхъ между различными группами избирателей необходимо прежде всего, чтобы эти группы дѣйствительно существовали, а въ маленькихъ общинахъ разслоеніе избирателей на группы едва ли возможно.

Кромѣ того, для введенія системы пропорціональныхъ выборовъ при избраніи общинныхъ гласныхъ въ сельскихъ мѣстностяхъ необходимъ извѣстный minimum культурной подготовленности населенія къ системѣ пропорціональнаго представительства и прежде всего, конечно, элементарная грамотность для того, чтобы избиратель могъ разобраться въ предлагаемыхъ ему различными группами спискахъ кандидатовъ и ознакомиться съ самой системой подачи голоса. Правда, надо сказать, что затрудненія избирателя, которыя яко бы связаны съ подачей голоса, не такъ ужъ велики; задача избирателя заключается лишь въ томъ, чтобы разобраться въ спискахъ, которые предлагаютъ ему различныя группы [1]) или же отмѣтить въ спискѣ, который имъ избранъ, то лицо, которое онъ желалъ бы видѣть во главѣ списка [2]). Самой сложной стороной системы пропорціональнаго представительства является конечная стадія выборнаго производства, а именно подсчетъ записокъ, но эта обязанность лежитъ на комиссіи руководящей выборами, а избиратель долженъ лишь разобраться въ различныхъ спискахъ.

Такимъ образомъ техническія затрудненія для примѣненія системы пропорціональнаго голосованія къ выборамъ общинныхъ гласныхъ совершенно незначительны, а равномѣрность представительства различныхъ группъ мѣстнаго населенія въ составѣ общиннаго совѣта гарантируетъ болѣе безпристрастное обсужденіе дѣлъ общиннаго управленія.

Возможность для различныхъ группъ избирателей, хотя бы и небольшихъ по своей численности, имѣть своихъ представителей въ составѣ общиннаго совѣта и въ дѣлахъ мѣстнаго

---

[1]) Въ Баденѣ, см. выше стр. 254.

[2]) Въ Баваріи, см. выше стр. 248.

самоуправленія имѣетъ такое же значеніе, какъ и въ дѣлахъ общегосударственнаго законодательства. Въ мѣстномъ самоуправленіи еще нагляднѣе выступаютъ преимущества системы пропорціональнаго представительства, такъ какъ мѣстныя учрежденія работаютъ на глазахъ у мѣстнаго населенія и различныя точки зрѣнія на тотъ или иной вопросъ имѣющіяся у различныхъ группъ избирателей найдутъ себѣ выраженіе въ рѣчахъ представителей и отъ небольшихъ сравнительно группъ избирателей. При мажоритарной системѣ такого точнаго отображенія различныхъ точекъ зрѣнія на мѣстные вопросы получиться бы не могло.

Особенностью прусскаго коммунальнаго избирательнаго права является система открытаго голосованія. Мы видѣли выше, что по этому вопросу возникли оживленныя пренія въ прусской палатѣ представителей при обсужденіи проекта общиннаго положенія 3 іюля 1891 г. [1]); несмотря на то что въ рѣчахъ ораторовъ лѣвой части палаты приведены были серьезные аргументы противъ примѣненія системы открытаго голосованія къ избранію общинныхъ гласныхъ, большинство высказалось за открытую подачу голосовъ. Вліяніе, которое можетъ быть оказываемо на голосующаго при нетайной подачѣ голосовъ въ обстановкѣ мѣстныхъ выборовъ можетъ оказаться особенно серьезнымъ. Дѣйствительно, вліяніе знакомства и дружбы, а въ особенности экономической и служебной зависимости, имѣютъ весьма серьезное значеніе для исхода открытыхъ выборовъ. Постоянный арендаторъ земли у крупнаго помѣщика или же его сельскохозяйственный рабочій едва ли рѣшатся голосовать противъ арендодателя или хозяина, опасаясь за будущее, такъ какъ всегда въ качествѣ возмездія за провалъ на выборахъ можно лишиться своего мѣста или же возможности возобновить арендный договоръ на прежнихъ условіяхъ. Большую опасность представляетъ также для свободной подачи голоса то давленіе, которое при открытомъ голосованіи можетъ оказать мѣстная администрація и въ частности какъ разъ при системѣ открытой подачи голосовъ выигрываетъ та

[1]) См. выше стр. 242—244.

группа лицъ, которая стоитъ у кормила завѣдыванія дѣломъ общиннаго управленія въ данный моментъ, такъ какъ старшина руководитъ какъ составленіемъ списковъ, такъ и производствомъ выборовъ членовъ общинныхъ представительныхъ учрежденій и вполнѣ понятно, что онъ можетъ оказать серьезное давленіе на психику избирателя въ томъ моментъ, когда послѣдній открыто заявляетъ ему имя кандидата, за котораго онъ подаетъ свой голосъ. Всѣ эти дефекты открытаго голосованія заставили всѣ германскія государства, кромѣ Пруссіи, ввести систему тайнаго голосованія при коммунальныхъ выборахъ.

Основнымъ устоемъ коммунальнаго избирательнаго права во всей Германіи, за исключеніемъ Эльзасъ-Лотарингіи, является идея имущественнаго ценза, при чемъ въ Пруссіи и Баденѣ наряду съ цензитарной системой представительства существуетъ еще распредѣленіе избирателей на три куріи; къ критическому разсмотрѣнію этихъ двухъ институтовъ и надлежитъ сейчасъ обратиться.

Но предварительно намъ хотѣлось бы остановиться на сравнительно болѣе мелкомъ вопросѣ изъ области общиннаго избирательнаго права, на вопросѣ о правѣ общинныхъ совѣтовъ измѣнять путемъ принятія мѣстныхъ статутовъ коммунальную избирательную систему. Мы видѣли, что закономъ 30 іюня 1900 г. въ Пруссіи предоставлено было общиннымъ совѣтамъ право путемъ изданія мѣстнаго статута вносить измѣненія въ избирательную систему [1]). Въ Саксоніи господствующія партіи въ общинныхъ совѣтахъ также воспользовались этимъ правомъ [2]), чтобы, взамѣнъ равнаго избирательнаго права, установить куріальную систему представительства. Эти мѣстные coups d'état были произведены съ очевидной цѣлью удержать власть въ рукахъ тѣхъ партій и лицъ, которыя находились въ моментъ реформы у кормила правленія, и лишить оппозицію возможности получить большинство въ общинномъ совѣтѣ. Въ данномъ случаѣ руководились не интересами государства, даже не

[1]) См. выше стр. 224—225.
[2]) См. Сакс. LGO § 21, II.

интересами мѣстными, а лишь эгоистическими интересами части мѣстнаго общества.

Возможность измѣненія основныхъ принциповъ системы коммунальнаго представительства въ порядкѣ изданія мѣстныхъ статутовъ создаетъ невозможное положеніе. Если общинныя представительныя учрежденія пожелаютъ, то они могутъ установить различныя избирательныя системы въ предѣлахъ не только одного государства, но даже и одного округа. При такомъ порядкѣ вещей законъ будетъ замѣненъ мѣстными статутами и общинныя представительныя учрежденія выступятъ въ роли законодателей.

Едва ли такой порядокъ заслуживаетъ одобренія. Помимо того, что въ государствѣ можетъ значительно ослабнуть чувство лойяльности, уваженія къ закону и сознанія государственнаго единства, если населеніе одной общины будетъ обладать значительно меньшей суммой избирательныхъ правъ по сравненію съ населеніемъ другой, помимо распыленія законодательной власти, главной опасностью такого порядка является возможность полнаго застоя мѣстной жизни.

Совершенно естественнымъ побужденіемъ человѣка является стремленіе его къ сохраненію тѣхъ правъ и привилегій, которыми онъ обладаетъ. Что же можетъ случиться? Въ странѣ, въ отдѣльной общинѣ, назрѣваютъ новыя потребности, создаются новыя соціальныя силы, но въ мѣстныхъ представительныхъ учрежденіяхъ господствуютъ представители партій, противящихся обновленію мѣстной жизни. Чувствуя близость своего паденія и желая сохранить за собою руководство мѣстными дѣлами, они проводятъ въ порядкѣ принятія мѣстнаго статута реформу общиннаго представительства, значительно сокращая кругъ избирателей или обезцѣнивая значеніе голосовъ части избирателей, относительно которыхъ можно предполагать, что они будутъ поддерживать представителей новыхъ теченій; и новые выборы даютъ старый составъ гласныхъ, а новыя потребности населенія остаются неудовлетворенными. Едва ли такой выходъ изъ создавшагося затрудненія можетъ поднять въ глазахъ населенія престижъ общиннаго представительства, и потому, въ интересахъ сбереженія чувства законности въ

странѣ, сохраненія авторитета органовъ мѣстнаго самоуправленія и обезпеченія раціональнаго удовлетворенія мѣстныхъ пользъ и нуждъ, необходимо отказаться отъ предоставленія общиннымъ совѣтамъ права путемъ принятія мѣстныхъ статутовъ самимъ опредѣлять условія своего избранія.

Но возвратимся къ вопросу объ имущественномъ цензѣ. Германское коммунальное избирательное право даетъ богатѣйшій матеріалъ для сравнительнаго изученія разнообразныхъ проявленій идеи имущественнаго ценза и, можетъ быть, именно изученіе многообразныхъ избирательныхъ системъ мѣстнаго самоуправленія Германіи скорѣе всего можетъ помочь выяснить истинную природу цензитарнаго представительства.

Матеріалъ для сравнительнаго изученія обширный. Избиратель долженъ или платить извѣстную сумму прямыхъ налоговъ, или имѣть опредѣленный доходъ, участокъ земли опредѣленной стоимости, собственный домъ, или заниматься какимъ-либо ремесломъ, или быть лицомъ самостоятельнымъ или, наконецъ, уплатить пресловутый Bürgerrechtsgebühr. Лишь лица сравнительно состоятельныя допускаются къ избирательной урнѣ, лишь они имѣютъ право избранія общинныхъ представителей, малоимущая и неимущая часть населенія лишена избирательныхъ правъ. Несмотря на то, что человѣкъ, платящій 5 м. 99 пф. налога, по всей вѣроятности ничѣмъ не отличается отъ платящаго 6 марокъ, послѣдній имѣетъ избирательныя права, а первый лишенъ ихъ, онъ платитъ слишкомъ мало для того, чтобы быть избирателемъ. Если мы вспомнимъ, что размѣры имущественнаго ценза крайне непостоянны и колеблются въ разныхъ государствахъ въ предѣлахъ отъ одного пфеннига до 20 марокъ налога и отъ 600 до 1.200 марокъ ежегоднаго дохода, то станетъ совершенно яснымъ одинъ изъ фатальныхъ дефектовъ цензитарнаго представительства—совершенная произвольность установленія суммы минимальнаго платежа. Почему въ одномъ государствѣ достаточно, вообще, уплатить какую-либо сумму общинныхъ налоговъ, чтобы получить избирательныя права, тогда какъ въ сосѣднемъ государствѣ надо платить для этого ежегодно нѣсколько марокъ. Очевидно, размѣры ценза установлены совершенно произвольно, такъ какъ

нельзя же, въ самомъ дѣлѣ, предположить, что баденцы менѣе способны завѣдывать своими общинными дѣлами, чѣмъ гессенцы. Но и единый для всей страны имущественный или налоговый цензъ нисколько не смягчаетъ недостатковъ цензитарной системы. Если въ экономически развитыхъ, богатыхъ округахъ почти всѣ жители платятъ по 3 марки налоговъ, если тамъ вслѣдствіе этого фактически будетъ господствовать система всеобщаго голосованія, то въ бѣдныхъ, далекихъ отъ городовъ или горныхъ округахъ большая часть населенія окажется лишеннымъ избирательныхъ правъ. Какъ выйти изъ затрудненія? Если установить различныя нормы ценза для разныхъ частей страны, то получится картина порядковъ современной Германіи, гдѣ стоитъ переселиться изъ Гессена въ Баденъ—и платить тамъ ту же сумму налога, что и въ Гессенѣ, чтобы быть лишеннымъ коммунальныхъ избирательныхъ правъ въ новомъ отечествѣ. Если установить единую норму для всей имперіи, то избирательныя блага будутъ крайне неравномѣрно распредѣлены между различными мѣстностями. Единственный выходъ—отбросить всѣ ограниченія и принять систему всеобщаго голосованія; лишь тогда справедливость будетъ соблюдена, и всякій гражданинъ будетъ обладать одинаковыми правами.

Требованія обладанія домомъ или землей или веденія самостоятельнаго предпріятія страдаютъ тѣми же недостатками, какъ и системы налоговаго и имущественнаго цензовъ. Если въ небольшихъ сельскихъ общинахъ большинство населенія живетъ въ собственныхъ домахъ и даже на своей землѣ, то въ общинахъ съ большимъ количествомъ населенія, многіе часто не имѣютъ собственныхъ домовъ и земель; очевидно, и примѣненіе ценза владѣнія домомъ или землей крайне неравномѣрно распространяетъ избирательныя блага между различными группами населенія.

Довольно часто встрѣчается въ избирательныхъ системахъ разныхъ государствъ требованіе «самостоятельности» отъ избирателя. Казалось бы, что самостоятельнымъ можетъ считаться всякій совершеннолѣтній гражданинъ, могущій самостоятельно, слѣдовательно, безъ чьей-либо помощи, поддерживать собственное и своей семьи существованіе, напримѣръ, фабричный ра-

бочій, но мы уже видѣли, что законодатель и рѣшенія выс шихъ административно-судебныхъ учрежденій придаютъ тер мину Selbständigkeit иное толкованіе. Самостоятельнымъ счи тается сравнительно состоятельный человѣкъ, человѣкъ эконо мически самостоятельный, и въ признакахъ, по которымъ уста навливается самостоятельность, мы видимъ тѣ же требовані имущественной обезпеченности, требованія имущественна ценза: уплата налога, опредѣленный годовой доходъ, обладані домомъ, землей, веденіе самостоятельнаго предпріятія, а потом противъ требованія отъ избирателя самостоятельности могут быть выставлены тѣ же возраженія, что и противъ систем имущественнаго ценза.

Но наиболѣе характернымъ явленіемъ въ этой област является право взиманія Bürgerrechtsgebühren, сохранившеес еще въ нѣкоторыхъ государствахъ. Это открытая торговля изби рательнымъ правомъ, причемъ въ роли продавцевъ выступа ютъ общинные совѣты, а въ роли покупателей—лица, имѣющі достаточное количество денегъ, чтобы получить право избират эти общинные совѣты. Лишь лица, купившія избирательно право, допускаются къ урнамъ,—лица имущія, состоятельны Здѣсь съ полною ясностью выступаетъ основная идея систем имущественнаго ценза: лишь тотъ получаетъ избирательно право, кто можетъ купить его.

Во всѣхъ государствахъ существуетъ, такъ называемы цензъ осѣдлости, т. е. требованіе, чтобы избиратель прожил въ предѣлахъ общины въ теченіе года, а въ Эльзасѣ даж 3 лѣтъ. Едва ли цѣлесообразно такъ повышать срокъ осѣдлост совершенно достаточно было бы ограничиваться шестимѣсяч нымъ срокомъ, какъ обезпечивающимъ возможность ознако мленія съ условіями хозяйства и общественнаго строя данно мѣстности.

Что касается до системы классоваго избирательнаго права искажающей принципъ равности голосованія, то она, облада всѣми недостатками цензитарной системы, присоединяетъ к нимъ еще многіе другіе. Дѣйствительно, избиратели перваго второго классовъ состоятъ изъ лицъ состоятельныхъ, а потом составъ этихъ избирательныхъ коллегій ничѣмъ не отличаетс

отъ избирательныхъ коллегій, построенныхъ на основѣ имущественнаго ценза, и вызываютъ тѣ же самыя возраженія. Однако, система классоваго и куріальнаго представительства имѣетъ и свои, специфически ей присущіе, недостатки. Мы уже видѣли, какую малую цѣнность имѣетъ голосъ избирателя третьяго класса по сравненію съ вотумомъ избирателя перваго класса, какая зависимость существуетъ между такимъ, казалось бы, ничтожнымъ, съ государственно-правовой точки зрѣнія, фактомъ, какъ наличность большой фабрики въ предѣлахъ общины. Но трехклассная система имѣетъ и другія темныя стороны, органически вытекающія изъ ея природы.

Прежде всего можетъ случиться, что избиратель третьяго класса въ богатой общинѣ будетъ платить такую же сумму налоговъ, какую платитъ избиратель перваго класса въ бѣдной общинѣ, такъ какъ каждая община имѣетъ свое особое распредѣленіе избирателей на классы въ зависимости отъ общей суммы всѣхъ поступившихъ налоговъ. Такимъ образомъ, въ государствѣ получится столько избирательныхъ системъ, сколько самостоятельныхъ общинъ, или, вѣрнѣе, полное отсутствіе всякой системы.

Но самая темная сторона всякаго классоваго и куріальнаго представительства—это противопоставленіе богатства бѣдности, классовъ обезпеченныхъ классамъ неимущимъ, грубое нарушеніе принципа равности избирательнаго права.

«Когда высказываютъ опасенія», говорилъ еще въ 1876 году въ прусской палатѣ представителей Евгеній Рихтеръ, «что при существованіи равнаго избирательнаго права неимущіе получатъ слишкомъ большое вліяніе, то на это я всегда считаю своимъ долгомъ указать, что интересы неимущихъ много ближе къ общимъ интересамъ всей общины, нежели интересы имущихъ» [1])... Трехклассная система покровительствуетъ имущимъ, имъ отдано $^{2}/_{3}$ мѣстъ въ общинныхъ совѣтахъ, въ ихъ руки отдано дѣло мѣстнаго самоуправленія, многочисленному неимущему и малоимущему населенію общины отдана лишь

---

[1]) Hugo Preuss. Die Entwickelung des deutschen Städtewesens, I Band, Leipzig, 1906, стр. 363.

$^1/_3$ мѣстъ общинныхъ представителей. Такое положеніе вещей возбуждаетъ недовѣріе массъ населенія къ органамъ самоуправленія и питаетъ и безъ того сильно ощущающуюся въ нѣмецкомъ обществѣ рознь между имущими и неимущими слоями населенія. Государство обостряетъ классовую борьбу, становясь на сторону и безъ того болѣе сильныхъ, имущихъ классовъ, отдавая въ ихъ руки дѣло устроенія мѣстнаго управленія и возбуждая тѣмъ самымъ противъ себя неимущія массы. Отголоски экономической борьбы звучатъ въ сферѣ политическихъ правъ гражданъ. При системѣ равнаго избирательнаго права неимущіе граждане хотя бы передъ урною чувствовали себя равными съ имущими, осуществляя предоставленныя имъ государствомъ права.

Если государство желаетъ укрѣпить свою мощь и единство, если оно желаетъ, чтобы мѣстныя пользы и нужды были раціональнымъ образомъ удовлетворены, и большинство жителей общины было удовлетворено общинными порядками, оно должно отдать дѣло устроенія мѣстнаго самоуправленія въ руки всего населенія общины; коммунальное избирательное право должно быть всеобщимъ и равнымъ. Конечно, необходимо, чтобы подача голосовъ была прямая и тайная.

«Музей поддѣльныхъ древностей», какъ называетъ весь строй германской мѣстной жизни Прейсъ [1]), долженъ быть уничтоженъ. Система имущественнаго ценза и классоваго представительства, рѣзко противопоставляющая другъ другу имущее меньшинство и неимущее большинство, обостряющая и безъ того враждебныя отношенія бѣдныхъ къ богатымъ, бросающая сѣмя раздора въ среду самихъ общинныхъ совѣтовъ и раздѣляющая гражданъ государства какъ бы на два враждебныхъ лагеря, должна быть уничтожена.

[1]) Назв. соч. стр. 357.

Глава пятая.

## Общинныя представительныя коллегіи.

### I.

Внутреннее устройство общинныхъ представительныхъ учрежденій и общинныхъ сходовъ, порядокъ ихъ созыва и формы дѣлопроизводства въ различныхъ государствахъ основаны въ общемъ на одинаковыхъ началахъ. То необычайное разнообразіе постановленій общинныхъ положеній, которое такъ характерно для коммунальнаго избирательнаго права, не нашло себѣ примѣненія къ регламентаціи внутренняго устройства общинныхъ представительныхъ учрежденій, здѣсь больше однообразія, больше сходства.

Общинные совѣты и сходы являются представительствомъ общины, ея распорядительными и контролирующими органами. Непосредственное завѣдываніе активной общинной администраціей сосредоточено въ рукахъ исполнительныхъ органовъ общины—старшины и его помощниковъ, лишь общее руководство управленіемъ принадлежитъ общиннымъ совѣтамъ.

Мы выше [1]) ознакомились съ устройствомъ общинныхъ сходовъ—распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія въ общинахъ съ небольшимъ числомъ членовъ, теперь намъ надо остановить наше вниманіе на порядкѣ дѣятельности общинныхъ совѣтовъ.

Также какъ и общинные сходы, общинные совѣты не суть постоянно дѣйствующія учрежденія. Они созываются на засѣданія для обсужденія дѣлъ по мѣрѣ надобности главою испол-

---

[1]) См. стр. 199—209.

нительной власти въ общинѣ—общиннымъ старшиной [1]). Старшина, такимъ образомъ, одинъ только можетъ судить о наличности такихъ дѣлъ, которыя требуютъ созыва общиннаго совѣта, онъ также и опредѣляетъ срокъ созыва. Правда, въ томъ случаѣ, если значительная часть членовъ общиннаго совѣта потребуетъ созыва, то старшина обязанъ созвать совѣтниковъ на засѣданіе [2]) для обсужденія возбужденныхъ вопросовъ.

Созывъ общиннаго совѣта на засѣданіе долженъ быть произведенъ за нѣсколько дней (въ Пруссіи за 2 дня, въ остальныхъ государствахъ за 3 дня) до дня назначеннаго для созыва и въ повѣсткѣ должны быть указаны тѣ вопросы, которые будутъ поставлены на обсужденіе совѣта. Въ случаяхъ, требующихъ безотлагательнаго созыва, общинный совѣтъ можетъ быть созванъ за день или даже въ самый день засѣданія совѣта [3]). Въ Пруссіи, Гессенѣ и Эльзасѣ рѣшеніемъ общиннаго совѣта могутъ быть установлены особые дни для засѣданій и тогда

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 104, I; Г.-Н. § 68, I; Рейнск. G. O. § 62; M. Bek. zur LGO Ганн. § 26; Гог. G. O. § 74, I; Бав. G. O. ст. 145; Пф. G. O. ст. 78. Сакс. LGO § 52, I, Вюрт. G. O. ст. 33, I; Гесс. LGO ст. 100, I; Эльз. G. O. § 47. См. также v. Bitter, Handwörterbuch des preuss. Verwaltung, I Band, стр. 638.

[2]) Вост. и Ш.-Г. § 104, II; Г.-Н. § 68, I; Рейнск. G. O. § 62; Гог. G. O. § 74, II; Вюрт. G. O. ст. 33, I; Гесс. LGO ст. 100, II; Эльз. G. O. § 47. Въ Пруссіи нужно, чтобы не менѣе одной четвертой части членовъ совѣта заявили требованіе о созывѣ совѣта, а въ остальныхъ государствахъ не менѣе одной трети.

Въ Рейнской провинціи, въ тѣхъ общинахъ гдѣ число членовъ общиннаго совѣта меньше двѣнадцати, о необходимости созыва общиннаго совѣта должны заявить по меньшей мѣрѣ трое общинныхъ гласныхъ (Рейнск. G. O. § 62). Кромѣ того здѣсь общинный совѣтъ можетъ быть созванъ не только общиннымъ старшиной, но и бургомистромъ, находящимся во главѣ Bürgermeisterei, состоящей изъ нѣсколькихъ мелкихъ общинъ; въ Рейнской провинціи эти бургомистры назначаются оберъ-президентомъ провинціи и являются органами надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія (см. Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стр. 353, а также Neukamp, Die Staats- und Sehstverwaltung der Rheinprovinz, 1887, стр. 68—70.)

[3]) См. §§ общинныхъ положеній, указанныхъ въ предыдущемъ примѣчаніи, а также Гесс. LGO ст. 101.

старшина обязанъ созывать въ эти дни засѣданія совѣта [1]). Иногда право созыва общиннаго совѣта предоставляется властямъ надзора, такъ въ Вестфаліи ландратъ можетъ созвать, если находитъ нужнымъ, общинный совѣтъ [2]), а въ Эльзасѣ органъ надзора за общиннымъ самоуправленіемъ можетъ созвать общинный совѣтъ въ томъ случаѣ, когда одна треть состава общиннаго совѣта заявила старшинѣ о необходимости его созвать, а послѣдній не распоряжается о его созывѣ [3]).

Преніями на засѣданіи общиннаго совѣта руководитъ общинный старшина или его замѣститель. Онъ открываетъ и закрываетъ засѣданія, ему принадлежитъ и наблюденіе за порядкомъ во время засѣданія и ему же принадлежитъ право удалять изъ зала засѣданія слушателя нарушающаго порядокъ. Только въ томъ случаѣ, когда въ общинномъ совѣтѣ обсуждается вопросъ о годовомъ отчетѣ старшины, послѣдній не можетъ предсѣдательствовать на данномъ засѣданіи и передаетъ предсѣдательство спеціально избранному совѣтомъ для этого члену совѣта [4]).

Въ Пруссіи засѣданія общинныхъ совѣтовъ не могутъ происходить въ пивныхъ и трактирахъ; это запрещеніе имѣетъ

[1]) Вост. и Ш. Г. LGO § 105; Г.-Н. LGO § 69; Гог. G. O. § 75. Гесс. LGO ст. 102, I; Эльз. G. O. § 47, III.

[2]) Вестф. LGO § 80, II.

[3]) G. O. § 72, II.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88. II и § 110; Г.-Н. LGO § 59, II и § 74; Вестф. LGO § 31; Рейнск. G. O. § 63; Ганн. LGO § 48; Гог. G. O. §§ 68, II и 80. Въ Рейнской провинціи предсѣдательствуетъ не старшина, а бургомистръ, а въ Вестфаліи всегда вмѣсто старшины можетъ занять мѣсто предсѣдателя Amtmann, который занимаетъ въ этой провинціи постъ соотвѣтствующій бургомистру въ Рейнской провинціи онъ также назначается оберъ-президентомъ провинціи и является органомъ надзора по отношенію къ общинному самоуправленію. Въ Вестфаліи и Ганноверѣ въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ можетъ предсѣдательствовать въ совѣтѣ даже ландратъ. Neukamp, Die Staats- und Selbstverwaltung Westfalens, 1887, стр. 57. (Вестф. LGO § 80. II. Ганн. LGO § 49, I); Бав. G. O. ст. 145, I; Пф. G. O. ст. 63, I; 78, I; Сакс. LGO § 52, Вюрт. G. O. ст. 39, Гесс. LGO ст. 103, Эльз. G. O. §§ 50 и 68. См. также, v. Bitter, Handwörterbuch I Band, стр. 639.

абсолютный характеръ въ Вестфаліи, въ другихъ же провинціяхъ засѣданія не должны имѣть мѣсто въ трактирахъ лишь «по общему правилу» [1]), а въ видѣ исключенія засѣданія въ трактирахъ допускаются, такъ какъ часто въ предѣлахъ общины можетъ не найтись подходящаго помѣщенія, а школьныя помѣщенія могутъ быть не свободны.

Только въ Баваріи и Вюртембергѣ засѣданія общиннаго совѣта публичны и присутствовать на засѣданіяхъ можетъ всякій; правда, по постановленію самихъ общинныхъ совѣтовъ двери могутъ быть закрыты въ томъ случаѣ, если это окажется необходимымъ для соблюденія тайны въ интересахъ государства или общины или же въ достойныхъ уваженія интересахъ частныхъ лицъ [2]); такое постановленіе о закрытіи дверей должно быть обсуждено и принимаемо въ закрытомъ засѣданіи. Такимъ образомъ въ Баваріи и Вюртембергѣ признанъ принципъ публичности засѣданій общиннаго совѣта и допускаются лишь нѣкоторыя отступленія отъ общаго правила гласности засѣданій общиннаго совѣта.

Въ Пруссіи, Саксоніи, Гессенѣ и Эльзасѣ наоборотъ по общему правилу засѣданія общинныхъ совѣтовъ происходятъ непублично и посторонніе слушатели допускаются въ залъ засѣданія лишь на особыхъ условіяхъ; такъ въ Саксоніи и въ Гессенѣ гласность засѣданій можетъ быть установлена рѣшеніемъ самого общиннаго совѣта, который можетъ открыть двери въ силу особаго своего постановленія [3]); въ Эльзасѣ могутъ присутствовать на засѣданіи чины надзора за дѣятельностью общиннаго управленія и представители печати [4]); на-

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 104, IV; Г.-Н. LGO § 68, IV; Вестф. LGO § 34, III; Гог. G. O. § 74, IV. См. также Komissions Bericht des H. d. A. Session 1890/91, Anlagen, т. I, стр. 74.

[2]) Бав. G. O. ст. 145, VI и 105, I—III; Пф. G. O. ст. 78, VI—VIII. Вюрт. G. O. ст. 39, I и II. Въ Баденѣ засѣданія общиннаго схода и Bürgerausschuss'а также публичны. (Бад. G. O. § 39, V и 55, III).

[3]) Сакс. LGO § 56; Гесс. LGO ст. 111; такой же порядокъ существуетъ и въ прусской провинціи Ганноверъ (Min. Bek. zu LGO § 27).

[4]) Эльз. G. O. § 48. Здѣсь по общему правилу пренія должны вестись на нѣмецкомъ языкѣ, исключенія допущены лишь для тѣхъ общинъ, гдѣ министерствомъ признанъ оффиціальнымъ языкомъ также

конецъ, въ большинствѣ провинцій Пруссіи признанъ принципъ такъ называемой ограниченной гласности: на засѣданіи могутъ присутствовать лишь лица мужского пола, совершеннолѣтніе, уплачивающіе общинные налоги или же пользующіеся правомъ голоса на выборахъ общинныхъ гласныхъ; однакоже и въ Пруссіи общинные совѣты имѣютъ право закрыть доступъ въ засѣданіе совѣта и тѣмъ немногочисленнымъ лицамъ, которыя допускаются закономъ и сдѣлать засѣданіе абсолютно закрытымъ [1]).

Вопросъ о публичности засѣданій общиннаго схода и общиннаго совѣта остановилъ на себѣ вниманіе обѣихъ палатъ прусскаго ландтага и тотъ текстъ § 109 общиннаго положенія, который сталъ закономъ и устанавливаетъ такъ называемую «ограниченную гласность» («beschränkte Oeffentlichkeit») засѣданій общинныхъ коллегій установленъ палатой депутатовъ, принявшей поправку депутата v. Dziembowski [2]) во время обсужденія въ нижней палатѣ тѣхъ поправокъ, которыя внесены были въ законопроектъ палатой господъ.

Сперва вопросъ возникъ при обсужденіи § 107 проекта комиссіи нижней палаты во второмъ чтеніи. Правительственный проектъ устанавливалъ публичность засѣданій какъ общиннаго собранія, такъ и общиннаго совѣта; депутатъ Neubarth внесъ поправку, предлагавшую оставить гласность засѣданій для общинныхъ совѣтовъ, а общиннымъ собраніямъ предоставить возможность собираться при закрытыхъ дверяхъ [3]).

---

и языкъ французскій (G. O. § 48, II, а также законъ v 31 März 1872 г. § 4). Въ маленькихъ общинахъ Эльзаса представители печати обыкновенно не пользуются правомъ присутствовать на засѣданіяхъ общиннаго совѣта (Komm. Pr. 1910, стр. 112.

¹) Вост. и Ш.-Г. LGO § 109; Г.-Н. § 73, III; Гог. G. O. § 79, III.

²) Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Session 1890/91, V, стр. 2475.

³) Мотировалъ Neubarth свое предложеніе слѣдующимъ образомъ: (Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Session 1890/91, IV, стр. 1787): „Die Gemeindeversammlungen finden gewöhnlich im Wirtshaus statt, wo sie grösstentheils ein besonderes Zimmer haben“ и далѣе: „In kleinen Gemeinden ohne Gemeindevertretung, wo die Gemeindemitglieder nur ihre eigenen Angelegenheiten behandeln, nur in ihrer eigenen Sachen berathen, welche nur ihr eigenes Interesse berühren und keinen Andern

Въ томъ же засѣданіи депутатъ Rauchhaupt предложилъ распространить общее правило о закрытыхъ дверяхъ и на общинные совѣты съ тѣмъ, чтобы гласность ихъ засѣданій допускалась лишь тогда, если она будетъ установлена въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута [1]). Несмотря на возраженія министра внутреннихъ дѣлъ Herrfurth и ораторовъ центра и лѣвыхъ поправка Neubarth'a была принята [2]), но поправка Rauchhaupt'a, какъ идущая слишкомъ далеко въ ограниченіи гласности засѣданій общинныхъ совѣтовъ, не получила большинства.

При третьемъ чтеніи въ нижней палатѣ со стороны правой части палаты была сдѣлана новая попытка установить «ограниченную гласность» («beschränkte Oeffentlichkeit»); депутатъ Botz въ предложенной палатѣ поправкѣ къ § 109 [3]) полагалъ возможнымъ допустить къ присутствію на засѣданіяхъ и общиннаго собранія и общиннаго совѣта лишь тѣхъ мѣстныхъ жителей, которымъ принадлежитъ коммунальное избирательное право [4]). Съ другой стороны фракція центра, желая сохранить безусловную гласность для общинныхъ совѣтовъ и дать возможность присутствовать общиннымъ избирателямъ на закрытыхъ засѣданіяхъ общинныхъ собраній внесла поправку къ § 109, устанавливавшую допущеніе на засѣданія общинныхъ собраній

etwas angehen, ausser den vorgesetzten Behörden, — wozu hier die Oeffentlichkeit?"

Депутатъ v. Meyer также высказался противъ гласности по соображеніямъ хозяйственнаго свойства. (Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1890/91 VI, стр. 1788): „In diesen kleinen Gemeinden, die vielleicht aus 6 bis 8 Mitgliedern bestehen werden, versammelt der Schulze die Leute stets in seiner Stube, und wenn er da nun fremde Leute aufnehmen soll wird ihm das sehr unangenehm sein und seiner Frau noch mehr, die hinterher auskehren muss, wass die alles mitgebracht haben". (Heiterkeit).

[1]) Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Sess. 1890/91, IV, стр. 1788.

[2]) 125 противъ 116 голосовъ голосованіемъ черезъ двери. (Sten. Ber. тамъ же, стр. 1791).

[3]) § 107 правительственной редакціи законопроекта.

[4]) Sten. Ber. d. H. d. A. Sess. 1890/91, Anlagen, III. № 295, стр. 2021.

всѣхъ членовъ общины—мужчинъ [1]). Botz [2]) въ своей рѣчи при обсужденіи § 109 доказывалъ, что съ чисто бытовой точки зрѣнія, принимая во вниманіе особыя условія обстановки сельской жизни безусловная гласность засѣданій общинныхъ коллегій приведетъ только къ печальнымъ послѣдствіямъ. Ораторъ свободомыслящихъ Rickert [3]), напротивъ, настаивалъ на возстановленіи первоначальнаго текста правительственнаго проекта, предусматривавшаго безусловную публичность засѣданій какъ общинныхъ совѣтовъ, такъ и общинныхъ собраній. Министръ внутреннихъ дѣлъ Herrfurth [4]) высказался за поправку центра и она была принята палатой, а поправка Botz'a отвергнута. Однакоже комиссія палаты господъ измѣнила текстъ § 109 принятый нижней палатой [5]) и остановилась на редакціи Botz'a, которая и была принята въ plenum'ѣ верхней палаты [6]).

Когда палата представителей обсуждала текстъ § 109 установленный палатой господъ, то принята была поправка депутата v. Dziembowski, нѣсколько расширяющая кругъ лицъ, допущенныхъ въ качествѣ слушателей на засѣданія общинныхъ коллегій, но признающая принципъ «ограниченной гласности», а именно наряду съ общинными избирателями на основаніи поправки v. Dziembowski допускаются всѣ члены общины, уплачивающіе общинные налоги а также и голосующіе по довѣ-

[1]) Первый подписавшійся Freiherr von Huene (Sten. Ber. d. H. d. A., Sess. 1890/91, Anlagen, III, № 283, X, стр. 2016). Поправка v. Huene имѣла назначеніе раскрыть хотя бы передъ членами общины двери общинныхъ собраній, закрытыя во второмъ чтеніи поправкой Neuharth'a, принятой палатой.

[2]) Sten. Ber. d. preuss. H. d. A., Sess. 1890/91, IV, стр. 1903.

[3]) Тамъ же стр. 1906.

[4]) Тамъ же стр. 1902, 1911.

[5]) Sten. Ber. d. preuss. Herrenhauses, Sess. 1890/91, II, Anlagen, № 104, стр. 294.

[6]) Тамъ же, т. I. стр. 249: рѣчь докладчика von Wedell: „Ihre Komission hat gegen die fast unbeschränkte Oeffentlichkeit, die das Abgeordnetenhaus für die Gemeindeversammlungen und Gemeindevertretungen beschlossen hatte, schwere Bedenken gehabt, weil die Leitung dieser Versammlungen nicht immer derartig ist, dass es wohlgethan ist, wenn die Oeffentlichkeit eine unbeschränkte ist“.

ренности [1]); эта поправка принята была нижней палатой и, не встрѣтивъ возраженій въ верхней палатѣ [2]), стала закономъ.

Для того чтобы засѣданіе общиннаго совѣта состоялось, необходима наличность опредѣленнаго quorum'а; большинство общинныхъ положеній считаетъ необходимымъ для дѣйствительности постановленій общиннаго совѣта присутствіе по меньшей мѣрѣ половины всѣхъ его членовъ [3]), а въ Саксоніи и Гессенѣ требуется даже наличность $^2/_3$ всего состава [4]). Всѣ члены совѣта должны обязательно быть приглашены на засѣданіе. Въ томъ случаѣ, если собраніе не состоится за отсутствіемъ quorum'а, назначается вторичное засѣданіе для обсужденія того же вопроса; на этомъ засѣданіи рѣшеніе можетъ быть постановлено и тогда, если число явившихся не достигнетъ quorum'а [5]).

Въ общинныхъ положеніяхъ указаны лишь общія основанія порядка рѣшенія дѣлъ въ засѣданіяхъ общиннаго совѣта, подробная же регламентація внутренняго распорядка устанавли-

---

1) Sten. Ber. d. H. d. A., Sess. 1890/91, т. V, стр. 2475.

2) См. рѣчь von Bettmann-Hollweg, который убѣждалъ палату господъ принять измѣненія внесенныя нижней палатой, несмотря на то, что самъ онъ былъ авторомъ текста § 109, принятаго верхней палатой. (Sten. Ber. d. preuss. Herrenhauses, Sess. 1890/91, т. I, стр. 331: „Meine Herren, Ihre Komission hat nach meiner Auffassung den Paragraphen besser gestaltet. Aber ich glaube, nach der jetzigen Geschäftslage Ihnen doch rathen zu sollen, gegen den Beschluss der Komission zu stimmen und für die Fassung des Abgeordnetenhauses. Ich erkenne an, dass das Abgeordnetenhaus im Prinzip uns weit entgegengekommen ist, indem es die beschränkte Oeffentlichkeit für beide Versammlungen, sowohl für die Versammlung der Gemeindevertretung, wie für die Gemeindeversammlung, beschlossen hat".

3) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 106, II; Г.-Н. LGO. § 70, II; Рейнск. зак. 15/V 1856 г. ст. 16; Вестф. LGO. § 34, I; Гог. G. O. § 76, II; Бав. G. O. ст. 145. II; Пф. 90. G. O. 78, II; Вюрт. G. O. ст. 36, I; Эльз. G. O. § 49. Quorum для общинныхъ сходовъ въ Пруссіи не $^1/_2$, а $^1/_3$.

4) Закс. LGO. § 53, I; Гесс. LGO. ст. 104, I.

5) См. статьи указанныя въ примѣч. 1 и 2; только въ Рейнской провинціи въ томъ случаѣ, если и второй разъ не будетъ Quorum'а вопросъ не можетъ быть рѣшенъ общиннымъ совѣтомъ, а переносится на разсмотрѣніе уѣзднаго комитета. (Рейнск. G. O. § 64, II.).

вается въ юго-западныхъ государствахъ самими общинными совѣтами, если они того пожелаютъ, въ порядкѣ изданія наказа, постановленія котораго не должны противорѣчить закону и постановленія общинныхъ положеній, касающіяся порядка засѣданій общиннаго совѣта, должны цѣликомъ войти въ наказъ [1]). Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ наказы не издаются, въ общинныхъ положеніяхъ, хотя и не такъ подробно какъ въ наказахъ общинныхъ совѣтовъ, указаны общія правила порядка засѣданій

Посѣщеніе засѣданій общиннаго совѣта и общиннаго схода обязательно для ихъ членовъ. Въ Пруссіи и въ Гессенѣ установлены даже спеціальныя наказанія, налагаемыя общинными представительными учрежденіями за непосѣщеніе ихъ членами засѣданій. Наказанія эти налагаются или въ формѣ денежнаго штрафа (отъ 1 до 3 марокъ въ Пруссіи и до 20 марокъ въ Гессенѣ) или же въ формѣ исключенія на нѣкоторое время (до 1 года въ Пруссіи) изъ состава общиннаго совѣта или схода [2]).

Общинные гласные не получаютъ обыкновенно вознагражденія за исполненіе своихъ обязанностей, однакоже законодательство Вюртемберга и Эльзаса хотя и признаетъ принципіально обязанности общиннаго гласнаго почетными и безплатными, тѣмъ не менѣе допускаетъ все же возможность вознагражденія гласныхъ. Въ Эльзасѣ общинные гласные имѣютъ право получить возмѣщеніе издержекъ, связанныхъ съ исполненіемъ ими ихъ обязанностей [3]), а въ Вюртембергѣ предоставляется общинному совѣту право путемъ изданія статута установить суточныя деньги для членовъ совѣта, при чемъ размѣры вознагражденія не должны превышать 5 марокъ въ день [4]). Кромѣ

[1]) Право изданія наказовъ признается за общинными совѣтами въ Баваріи (Бав. G. O. ст. 145, VIII; Пф. G. O. ст. 78, X), Вюртембергѣ (Вюрт. G. O. ст. 34), Эльзасѣ (Эльз. G. O. § 52).

[2]) Вост. и Ш. Г. LGO. § 112; Г.-Н. LGO § 76; Рейнск. зак. 15/V, 1856 г. ст. 18; Гог. G. O. § 82; Гесс. LGO. ст. 112 и 113. См. также v. Bitter, Handwörterbuch des preuss. Verwaltung, I Band, стр. 640.

[3]) Эльз. G. O. § 46.

[4]) Вюрт. G. O. ст. 29, II.

того за особыя порученія и дѣла, принятыя на себя членами общиннаго совѣта внѣ границъ общины, полагаются также суточныя и возмѣщеніе путевыхъ издержекъ [1]). Наконецъ для тѣхъ гласныхъ, которые живутъ на разстояніи болѣе двухъ километровъ отъ мѣста засѣданій общиннаго совѣта, выплачиваются путевые расходы [2]).

Вопросы, подлежащіе обсужденію собранія, рѣшаются абсолютнымъ большинствомъ открытымъ голосованіемъ [3]); голосъ предсѣдательствующаго въ случаѣ равенства голосовъ даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, къ которому присоединяется предсѣдательствующій. Рѣшенія, принятыя общиннымъ совѣтомъ или сходомъ, заносятся въ особую книгу протоколовъ и подписываются участниками засѣданія и предсѣдательствующимъ [4]).

Общинный совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя—общиннаго старшины и гласныхъ избранныхъ членами общины. Мы видѣли выше, когда изучали организацію общинныхъ сходовъ, что во многихъ государствахъ лица уплачивающія сравнительно значительныя суммы налоговъ пользуются нѣсколькими голосами на сходѣ и, такимъ образомъ, интересы крупныхъ плательщиковъ охраняются путемъ предоставленія имъ исключительнаго вліянія на сходѣ [5]). Нѣкоторыя общинныя положенія признаютъ необходимымъ привлеченіе такихъ высокооблагаемыхъ членовъ общины и въ составъ общиннаго совѣта, допуская ихъ на засѣданія наряду съ выборными членами совѣта не по избранію, а по ихъ личному праву (Virilstimme).

---

[1]) Вюрт. G. O. ст. 29, II.

[2]) Vollz. Verf. zur G. O. §§ 25—32.

[3]) Кромѣ выборовъ; порядокъ выборовъ исполнительныхъ органовъ см. ниже глава VI.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO. §§ 107 и 111; Г.-Н. LGO. §§ 71 и 75; Рейнск. G. O. § 64; Вестф. LGO. § 35; Ганн. LGO. §§ 44 и 59; Гог. G. O. §§ 77 и 81; Бав. G. O. ст. 149, II; Пф. G. O. ст. 81, II; Сакс. LGO. § 53, II; Вюрт. G. O. ст. 36; Бад. G. O. §§ 39 и 56; Гесс. LGO. ст. 104 и 110. Эльз. G. O. § 51. Въ Гессенѣ при равенствѣ голосовъ проектъ постановленія считается отклоненнымъ и такимъ образомъ голосъ предсѣдателя не является рѣшающимъ.

[5]) См. выше стр. 202—206.

Наибольшія права такимъ прирожденнымъ членамъ общиннаго совѣта предоставлены въ Рейнской провинціи и въ Ганноверѣ; здѣсь они являются полноправными членами совѣта и участвуютъ въ обсужденіи всѣхъ дѣлъ подлежащихъ его разсмотрѣнію. Въ обѣихъ западныхъ провинціяхъ Пруссіи право непосредственнаго участія въ общинномъ совѣтѣ предоставлено зажиточнымъ землевладѣльцамъ, такъ называемымъ meistbegüterte Grundeigenthümer, которые ежегодно уплачиваютъ 150 марокъ налога съ недвижимаго имущества [1]); въ Ганноверѣ такихъ прирожденныхъ членовъ совѣта не можетъ быть больше одной трети всего состава, но въ Рейнской провинціи число ихъ ничѣмъ неограничено и прирожденные члены совѣта могутъ имѣть большинство въ совѣтѣ [2]) [3]).

Въ Баваріи и въ Эльзасѣ участіе крупныхъ плательщиковъ въ общинномъ совѣтѣ ограничено лишь опредѣленными вопросами, связанными съ ассигнованіемъ суммъ и съ повышеніемъ обложенія; эльзасское общинное положеніе даетъ перечисленіе тѣхъ вопросовъ, при обсужденіи которыхъ въ общинномъ совѣтѣ должны участвовать и наиболѣе крупные плательщики налоговъ наравнѣ съ членами общиннаго совѣта. Къ числу этихъ вопросовъ относятся:

а) заключеніе займовъ,
б) повышеніе налоговъ,
в) учрежденіе постоянныхъ общинныхъ должностей,

---

[1]) Рейнск. G. O. § 46; Ганн. LGO. § 54; см. также v. Bitter Gemeindeverfassungsgesetze für die Rheinprovinz, Berlin, 1905, стр. 23.

[2]) См. Kommunale Praxis за 1910 г. № 46, гдѣ указывается, что сплошь и рядомъ число прирожденныхъ членовъ совѣта больше числа выборныхъ.

[3]) Попытка внести нѣкоторыя измѣненія въ постановку дѣла участія Meistbegüterte въ общинномъ совѣтѣ, предпринятая въ 1911 году, не удалась, такъ какъ въ палатѣ представителей законопроектъ объ измѣненіи отдѣльныхъ статей рейнскаго общиннаго положенія былъ отклоненъ. См. Anlagen zu Sten. Ber. d. H. d. A. Session 1911, томъ VI. стр. 3740, а также Anlagen zu Sten. Ber. Herrenhauses, 1910 годъ, стр. 114; Sperling, Zur Abänderung der rheinischen Gemeindeordnung (Rheinisch-Westfälische Gemeindezeitung, 1909, стр. 53 и сл.).

г) назначеніе жалованья старшинѣ и его помощникамъ [1]).

Въ Вюртембергѣ интересы крупныхъ плательщиковъ обезпечены инымъ образомъ. Здѣсь они не участвуютъ лично въ общинномъ совѣтѣ, а имѣютъ лишь право протеста противъ смѣтныхъ предположеній общиннаго совѣта. Если какой-либо отдѣльный плательщикъ въ общинѣ вноситъ больше одной четвертой части всѣхъ общинныхъ налоговъ, то ему, какъ крупному плательщику, посылается по крайней мѣрѣ за двѣ недѣли до утвержденія проектъ смѣты; онъ можетъ представить свои возраженія на проектъ и эти возраженія должны быть разсмотрѣны общинными представительными учрежденіями. На рѣшеніе общинныхъ учрежденій подавшій протестъ можетъ жаловаться высшимъ административнымъ учрежденіямъ [2]).

Благодаря приглашенію на засѣданія крупныхъ плательщиковъ увеличивается количество членовъ общиннаго совѣта, но могутъ наступить такія условія, при которыхъ наоборотъ составъ совѣта сильно уменьшится. Дѣло въ томъ, что во всѣхъ государствахъ устраняются изъ засѣданій общинныхъ совѣтовъ тѣ ихъ члены, которые заинтересованы въ рѣшеніи по обсуждаемому дѣлу. Въ условіяхъ сельской жизни частные хозяйственные интересы отдѣльныхъ членовъ общиннаго совѣта, или же ихъ близкихъ по родству и по свойству, очень часто могутъ быть затронуты рѣшеніемъ общиннаго совѣта и имѣя въ виду эту коллизію интересовъ общинныя положенія устраняютъ такихъ лично заинтересованныхъ членовъ общиннаго совѣта (какъ гласныхъ, такъ и старшину и его помощниковъ) отъ участія въ обсужденіи и рѣшеніи тѣхъ дѣлъ, которыя затрагиваютъ ихъ личные интересы. Если въ случаѣ устраненія ряда лицъ изъ состава совѣта засѣданія не смогутъ состояться изъ-за отсутствія quorum'a, то дѣло передается на разрѣшеніе органовъ надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія, при чемъ въ юго-западныхъ государствахъ (Баваріи, Вюртем-

---

[1]) Бав. G. O. ст. 47, III—IV; Пф. G. O. ст. 37, II—III; Эльз. G. O, § 44. Въ Баваріи и Пфальцѣ привлекаются къ участію въ общинномъ совѣтѣ крупные плательщики налоговъ въ томъ случаѣ, если пять человѣкъ или менѣе пяти уплачиваютъ одну треть общинныхъ налоговъ.

[2]) Вюрт. G. O. ст. 124.

бергѣ) дѣло поступаетъ сперва на разсмотрѣніе общинныхъ сходовъ или Bürgerausschuss'овъ и только въ томъ случаѣ, если не состоятся засѣданія и этихъ общинныхъ учрежденій, рѣшеніе выносится органами надзора за дѣятельностью общиннаго управленія [1]).

Во всѣхъ государствахъ, кромѣ Пруссіи и Баваріи, общинные совѣты могутъ избирать себѣ въ помощь комиссіи изъ числа членовъ совѣта и избирателей для завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія. Все болѣе и болѣе усложняющіяся и увеличивающіяся потребности мѣстнаго общиннаго управленія заставили нѣкоторыя государства перейти къ системѣ управленія отдѣльными отраслями общиннаго хозяйства при помощи спеціальныхъ комиссій, въ вѣдѣніи которыхъ сосредоточивается завѣдываніе однимъ опредѣленнымъ дѣломъ. Эти комиссіи носятъ различныя наименованія: 1) Gemischte Ausschüsse (въ Саксоніи), 2) Abteilungen (въ Вюртембергѣ), 3) Besondere bleibende Komissionen (въ Баденѣ), 4) Deputationen (въ Гессенѣ), 5) Besondere Ausschüsse (въ Эльзасѣ), но по своему составу въ общемъ эти комиссіи ничѣмъ не отличаются другъ отъ друга. Только въ Вюртембергѣ порядокъ избранія членовъ комиссій не указанъ въ общинномъ положеніи, а общиннымъ совѣтамъ въ общинахъ съ населеніемъ свыше 1.000 человѣкъ предоставлено права въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута учреждать Abteilungen изъ пяти лицъ, система выборовъ и кругъ лицъ обладающихъ правомъ быть избранными въ составъ комиссіи опредѣляется въ статутѣ, который учреждаетъ комиссію [2]).

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO, § 108; Г.-Н. LGO, § 72; Рейнск. G. O. § 65; Вестф. LGO. § 33; Ганн. LGO. § 49, II; Гог. G. O. § 78; Бав. G. O. ст 145, V; Пф. G. O. ст. 78, V; Сакс. LGO. § 53, II; Вюрт. G. O. ст. 33, II; Гесс. LGO. ст. 107 и 108; Эльз. G. O. § 50, II. Въ Пруссіи такими частными интересами члена совѣта считаются только его собственные личные интересы, но ни въ коемъ случаѣ не интересы его родственниковъ (OVGE, XXXI, стр. 110); въ другихъ государствахъ частными интересами признаются также и интересы ближайшихъ родственниковъ и свойственниковъ.

[2]) G. O. ст. 31, I и II.

Въ Эльзасѣ также въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута опредѣляются составъ и функціи комиссій [1]).

Въ Гессенѣ [2]), Саксоніи [3]) и Баденѣ [4]) для возникновенія комиссіи необходимо постановленіе общиннаго совѣта утвержденное властями надзора [5]), но кругъ лицъ, которыя могутъ быть избраны въ составъ комиссіи, опредѣляется въ самихъ общинныхъ положеніяхъ. Членами комиссій могутъ быть избраны члены общиннаго совѣта и тѣ кто обладаетъ пассивнымъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ. Интересно отмѣтить, что въ составъ нѣкоторыхъ комиссій допускаются также и женщины, при чемъ въ Саксоніи число ихъ ничѣмъ неограничено, а въ Баденѣ и Гессенѣ членовъ комиссіи—женщинъ не должно быть болѣе одной четверти общаго числа членовъ [6]). Введеніе женщинъ въ составъ нѣкоторыхъ комиссій впервые осуществлено было въ Баденѣ въ 1906 году, а затѣмъ заимствовано было въ Гессенѣ при изданіи общиннаго положенія 1911 года и въ Саксоніи при изданіи новеллы 1912 года. При пересмотрѣ баденскаго общиннаго положенія въ 1910 году въ комиссіи нижней палаты Ландтага высказано было много соображеній въ пользу сохраненія за женщинами права участія въ комиссіяхъ и многими членами комиссіи указывалось, что для надлежащей постановки дѣла народнаго образованія, общественнаго призрѣнія и больничнаго дѣла чрезвычайно цѣнно сотрудничество женщины [7]).

---

[1]) Эльз. G. O. § 60.

[2]) LGO. ст. 129—136.

[3]) LGO. § 77, только въ большихъ общинахъ, такъ называемыхъ grössere Landgemeinden и лишь послѣ закона 4 іюля 1912 г.

[4]) G. O. § 28, I, только въ общинахъ съ населеніемъ не меньше 2000 человѣкъ.

[5]) Въ Гессенѣ Kreisamt, въ Саксоніи уѣздный комитетъ, въ Баденѣ министерство внутр. дѣлъ.

[6]) Это комиссіи завѣдующія дѣломъ народнаго образованія, общественнаго призрѣнія и санитаріей; Сакс. LGO. § 77, I; Бад. G. O. § 28, II; Гесс. LGO. ст. 130; см. также Borgmann. Die Frau in der Gemeindeverwaltung, Komm. Praxis, 1909, стр. 561 и сл.

[7]) Bericht der Komission der zweiten Kammer für Justiz und Verwaltung въ Verhandlungen der zweiten Kammer der Ständeversammlung. Session 1909/1910. Zweites Beilagenheft, стр. 753.

Постоянныя комиссіи не только помогаютъ общинному совѣту въ дѣлѣ завѣдыванія дѣлами общины, но онѣ также занимаются подготовкой и изученіемъ дѣлъ поступающихъ на разсмотрѣніе общиннаго совѣта и являются также и совѣщательнымъ органомъ при старшинѣ по тѣмъ вопросамъ общиннаго управленія, которые переданы въ ихъ вѣдѣніе.

## II.

Характерной особенностью общиннаго самоуправленія Вюртемберга и Бадена является наличность двухъ общинныхъ представительныхъ учрежденій: общиннаго совѣта (Gemeinderat) и комитета гражданъ (Bürgerausschuss), рядъ вопросовъ общиннаго управленія долженъ быть разсмотрѣнъ обязательно въ обѣихъ общинныхъ коллегіяхъ и рѣшеніе только тогда можетъ получить силу, если и общинный совѣтъ и Bürgerausschuss выскажутся за данное рѣшеніе. Какимъ образомъ возникла эта своеобразная «двухпалатная система», почему наряду съ общинными совѣтами появилось еще особое представительство гражданъ — Bürgerausschuss'ы?

Комитеты гражданъ создаются въ началѣ XIX вѣка (въ Вюртембергѣ указомъ 7 іюня 1817 г., въ Баденѣ закономъ 23 августа 1821 г.) со спеціальной цѣлью надзора со стороны гражданъ за дѣятельностью общинныхъ совѣтовъ, которые въ тѣ времена состояли изъ назначавшихся центральнымъ правительствомъ лицъ или же пополнялись путемъ кооптаціи. Контрольныя функціи принадлежали до учрежденія Bürgerausschuss'овъ общиннымъ сходамъ, но такъ какъ количество населенія въ общинахъ постепенно увеличивалось и частый созывъ общинныхъ сходовъ сталъ затруднителенъ, то Вюртембергъ и Баденъ перешли къ замѣнѣ общинныхъ сходовъ представительными учрежденіями и создали представительство общинныхъ гражданъ въ видѣ Bürgerausschuss'овъ [1]). Впослѣдствіи, несмотря

[1]) Баварія и до сихъ поръ осталась при старой системѣ; здѣсь имѣются только общинные совѣты и общинные сходы и послѣдніе являются контролирующей инстанціей и ихъ компетенція въ общемъ

на демократизацію состава общинныхъ совѣтовъ, Bürgerausschuss'ы остались и теперь наряду съ общинными совѣтами въ рядѣ общинъ имѣются еще и другія общинныя коллегіи также избираемыя населеніемъ общины; два представительныхъ учрежденія обсуждаютъ дѣла общиннаго управленія и хотя компетенція Bürgerauschuss'овъ и ограничена преимущественно контрольными функціями, а главнымъ нервомъ общиннаго управленія служитъ общинный совѣтъ, все же наиболѣе существенныя дѣла обязательно должны поступать на разсмотрѣніе Bürgerauschuss'а [1]).

Въ Вюртембергѣ общинныхъ сходовъ болѣе не существуетъ, они во всѣхъ общинахъ замѣнены комитетами гражданъ, но въ Баденѣ до сихъ поръ сохранены еще общинные сходы въ мелкихъ общинахъ (съ населеніемъ менѣе 500 человѣкъ) [2]), при чемъ компетенція ихъ схода [3]) съ компетенціей Bürgerausschuss'овъ, ихъ замѣнившихъ въ болѣе населенныхъ общинахъ.

Порядокъ избранія членовъ Bürgerausschuss'овъ такой же, какъ и членовъ общинныхъ совѣтовъ, поэтому мы не будемъ здѣсь останавливаться на системѣ выборовъ [4]). Порядокъ засѣданій [5]) комитетовъ гражданъ, срокъ полномочій ихъ членовъ и парціальная система обновленія ихъ состава равнымъ образомъ совершенно такова же, какъ и у общинныхъ совѣтовъ, въ Вюртембергѣ даже число членовъ Bürgeraus-

---

совпадаетъ съ компетенціей Bürgerausschuss'овъ въ Вюртембергѣ и Баденѣ (см. выше стр. 206—208.).

[1]) См. Mohl, Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg, 2 Auflage, т. II, стр. 198—202; также Verhandlungen der Württembergi'schen Kammer der Abgeordneten, den Jahren 1904/1906, Protokollband II стр. 491 и сл.; Walz, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. Tüb. 1909, стр. 173—175.; Баденскій Bericht der Komission сессіи 1909/1910, стр. 756 и 781.

[2]) Бад. G. O. § 9.

[3]) Бад. G. O. §§ 41 и 53.

[4]) См. выше, глава четвертая.

[5]) Только въ Вюртембергѣ предсѣдатель избирается самимъ Bürgerausschuss'омъ (G. O. ст. 51); въ Баденѣ предсѣдателемъ является также какъ въ общинномъ совѣтѣ старшина.

schuss'а одинаково съ числомъ членовъ общиннаго совѣта [1]), но въ Баденѣ составъ Bürgerausschuss'овъ гораздо многочисленнѣе состава общинныхъ совѣтовъ; здѣсь общинный совѣтъ состоитъ изъ 3—18 членовъ [2]), а Bürgerausschuss изъ 36—84 членовъ въ зависимости отъ числа избирателей въ общинѣ:

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| въ общинахъ | съ | числомъ | избирателей | до | 200 | . . 36 | член. |
| » | » | » | » | » | 300 | . . 48 | » |
| » | » | » | » | » | 1000 | . . 60 | » |
| » | » | » | » | » | 1500 | . . 72 | » |
| » | » | » | » | свыше | 1500 | . . 84 | » [3]). |

Такимъ образомъ по своей организаціи и по способу избранія ихъ членовъ Bürgerausschuss'ы ничѣмъ почти не отличаются отъ общинныхъ совѣтовъ, черты различія лежатъ не въ организаціи этихъ двухъ общинныхъ представительныхъ учрежденій, а въ ихъ компетенціи. Общинные совѣты завѣдуютъ всѣми дѣлами общиннаго управленія и представляютъ собою такъ сказать нормальный распорядительный органъ общиннаго самоуправленія, наоборотъ компетенція Bürgerausschuss'овъ главнымъ образомъ контрольнаго характера по опредѣленнымъ наиболѣе существеннымъ вопросамъ общиннаго управленія. Это различіе компетенцій совершенно опредѣленно выражено въ ст. 9 Вюртембергскаго общиннаго положенія: Общинный совѣтъ это представительный органъ общины и на немъ же лежитъ управленіе ею, а Bürgerausschuss'у принадлежитъ надзоръ за управленіемъ, участіе же его въ дѣлѣ управленія

---

[1]) Вюрт. G. O. ст. 44. Равномѣрность числа членовъ общиннаго совѣта и Bürgerausschuss'а была предложена проектомъ правительства и принята комиссіей нижней палаты для того, чтобы оттѣнить равноправность обѣихъ общинныхъ коллегій. (Verhandl. d. Württ. Kammer d. Abg. 1901/1904. Beilage, Band IX, стр. 486). См. также O. v. Sarvey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg I Band, Tüb. 1883, стр. 350, 351.

[2]) G. O. § 14.

[3]) G. O. § 43.

общиной ограничено лишь опредѣленнымъ кругомъ дѣлъ [1]). Эти дѣла касаются главнымъ образомъ вопросовъ общиннаго хозяйства и бюджета; къ числу ихъ относятся: введеніе новыхъ налоговъ и отмѣна существующихъ, повышеніе и измѣненіе ставокъ старыхъ налоговъ, установленіе сборовъ за пользованіе общинными учрежденіями и сооруженіями, заключеніе займовъ и установленіе условій ихъ погашенія, пріобрѣтеніе и продажа земельныхъ участковъ, сдача въ аренду участковъ земли, заключеніе договоровъ возлагающихъ на общину обязательства, установленіе новыхъ общинныхъ должностей и опредѣленія размѣровъ жалованья и пенсій служащимъ общины, измѣненіе границъ въ Вюртембергѣ, а въ Баденѣ принятіе на себя общиной устройства водоснабженія, освѣщенія или другихъ общеполезныхъ предпріятій, а также установленіе таксы за пользованіе газомъ, водой, электричествомъ и путями сообщенія общины [2]). Всѣ эти вопросы могутъ быть рѣшены положительно лишь при томъ условіи, если обѣ общинныя представительныя коллегіи выскажутся одинаково по данному вопросу. Въ Баденѣ общинныя коллегіи засѣдаютъ совмѣстно и всѣ дѣла обсуждаются и рѣшаются въ совмѣстномъ засѣданіи [3]); въ Вюртембергѣ же порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ общинныхъ коллегіяхъ довольно сложенъ.

Здѣсь обсужденіе докладовъ по вопросамъ подлежащимъ разсмотрѣнію обѣихъ общинныхъ коллегій происходитъ въ совмѣстномъ засѣданіи, но рѣшеніе Bürgerausschuss'омъ выносится въ особомъ засѣданіи, которое происходитъ послѣ отдѣльнаго же засѣданія общиннаго совѣта, постановившаго свое рѣшеніе. Голосованію въ Bürgerausschuss'ѣ могутъ предшествовать и пренія по вопросу. Рѣшеніе Bürgerausschuss'а сообщается общинному совѣту или по возобновленіи совмѣст-

---

[1]) „Die Vertretung der Gemeinden und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten kommt dem Gemeinderat zu", и далѣе „zur Ueberwachung der Verwaltung wird ein Bürgerausschuss bestellt, der in den gesetzlich bestimmten Fällen zur Mitwirkung an der Verwaltung berufen ist".

[2]) Вюрт. G. O. ст. 49; Бад. G. O. § 62. См. также v. Doll Staatsrecht des Königr. Württemberg, стр. 252—254.

[3]) Бад. G. O. § 52.

наго засѣданія въ тотъ же день или въ ближайшее совмѣстное засѣданіе [1]). Въ томъ случаѣ, если общинный совѣтъ выбираетъ особыя подготовительныя комиссіи для разработки какого-либо отдѣльнаго вопроса, Bürgerausschuss можетъ послать въ эту комиссію и своихъ членовъ въ числѣ равномъ составу комиссіи общиннаго совѣта [2]). Выборы производятся всегда въ совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ коллегій [3]), при чемъ и старшина и предсѣдатель Bürgerausschuss'а имѣютъ право голоса. Если Bürgerausschuss и общинный совѣтъ выносятъ различныя рѣшенія по одному дѣлу и получается такимъ образомъ разногласіе общинныхъ коллегій, то тогда дѣло снова разсматривается въ совмѣстномъ засѣданіи и рѣшеніе этого засѣданія, принятое по большинству голосовъ, считается окончательнымъ [4]).

Кромѣ участія въ рѣшеніи ряда вопросовъ общиннаго хозяйства Bürgerausschuss'у, какъ мы видѣли, принадлежитъ и общій надзоръ за управленіемъ общиной. Подробнѣе разработаны права надзора принадлежащія Bürgerausschuss'у въ Вюртембергѣ, въ Баденѣ же Bürgerausschuss'у принадлежитъ лишь право подачи жалобы на дѣйствія старшины [5]).

Въ Вюртембергѣ Bürgerausschuss надзираетъ за дѣятельностью старшины и общиннаго совѣта. Въ особенности принадлежитъ ему право контроля за ходомъ общиннаго хозяйства; онъ имѣетъ право разсмотрѣнія годовыхъ отчетовъ общиннаго совѣта и члены Bürgerausschuss'а могутъ знакомиться съ матеріалами, имѣющимися въ канцеляріи общиннаго совѣта. Bürgerausschuss имѣетъ право жалобы на дѣятельность старшины и служащихъ общины. На служащихъ общины жалоба подается старшинѣ, а на старшину властямъ надзора. Bürgerausschuss, далѣе, имѣетъ право иниціативы по ряду вопросовъ текущаго общиннаго управленія; онъ можетъ предложить общинному совѣту обратить вниманіе на какой-либо

[1]) G. O. Вюрт. ст. 52, I.
[2]) G. O. Вюрт. ст. 52, III.
[3]) G. O. Вюрт. ст. 52, IV.
[4]) Вюрт. G. O. ст. 53.
[5]) Бад. G. O. § 53, III.

вопросъ текущаго управленія, общинный совѣтъ долженъ рѣшить поставленный вопросъ и представить свое рѣшеніе Bürgerausschuss'у съ приведеніемъ мотивовъ своего рѣшенія [1]).

Всѣ дѣла надзора рѣшаются Bürgerauscchuss'омъ въ особомъ, отдѣльномъ отъ общиннаго совѣта засѣданіи [2]).

## III.

Наиболѣе характерною чертою организаціи общинныхъ представительныхъ учрежденій является то исключительное вліяніе, которое признано общинными положеніями за общиннымъ старшиной. Ему принадлежитъ право созыва общинныхъ совѣтовъ, онъ предсѣдательствуетъ на ихъ собраніяхъ и ему же, какъ предсѣдательствующему, принадлежитъ рѣшающій голосъ при распредѣленіи поровну голосовъ въ общинномъ совѣтѣ. Предоставленіе старшинѣ права созыва общиннаго совѣта на засѣданія даетъ ему возможность оказывать большое вліяніе на ходъ всего дѣла общиннаго управленія, такъ какъ часто отсрочка засѣданія или же уклоненіе отъ созыва общиннаго совѣта могутъ имѣть серьезное значеніе для исхода того или иного дѣла, ибо иногда быстрота и своевременность рѣшенія вопроса необходимы для успѣшнаго исполненія дѣла; уклоняясь отъ немедленнаго созыва общиннаго совѣта, старшина можетъ нанести непоправимый вредъ интересамъ общины. Поэтому рядъ общинныхъ положеній [3]) предоставляетъ право значительной группѣ гласныхъ ($^1/_3$ или $^1/_4$) требовать созыва общиннаго совѣта для разрѣшенія неотложнаго дѣла и такимъ образомъ инціатива созыва общиннаго совѣта можетъ быть проявлена и общинными гласными. Еще дальше идетъ по пути ограниченія правъ старшины законодательство Пруссіи, Гессена и Эльзаса, предоставляющее общиннымъ совѣтамъ право самимъ установить заранѣе дни для засѣданій общиннаго совѣта и старшина обязанъ въ эти дни созывать совѣтъ [4]).

[1]) Вюрт. G. O. ст. 50.

[2]) G. O. ст. 52, V.

[3]) См. выше стр. 300.

[4]) См. выше стр. 301.

Послѣдній порядокъ наиболѣе цѣлесообразенъ; правильнѣе всего, конечно, самимъ общиннымъ совѣтамъ устанавливать сроки созыва ихъ на засѣданія и заранѣе опредѣлить дни недѣли, въ которые долженъ быть созванъ общинный совѣтъ на засѣданіе; если постановленіемъ совѣта заранѣе опредѣлены будутъ дни, въ которые онъ долженъ быть созванъ на засѣданіе, то отпадаютъ тогда, конечно, опасенія, что старшина можетъ воспользоваться возможностью долгаго несозыва общиннаго совѣта, чтобы тормозить разрѣшеніе дѣла. Само собой разумѣется, что помимо такихъ обычныхъ засѣданій можетъ встрѣтиться настоятельная необходимость въ чрезвычайномъ засѣданіи совѣта, тогда онъ можетъ быть созванъ старшиной по собственной инціативѣ или по инціативѣ части гласныхъ.

Если различныя общинныя положенія предоставляютъ старшинѣ право созыва общиннаго совѣта, даютъ ему возможность вліять на весь ходъ общиннаго управленія, то еще болѣе обширныя права вручены ему какъ предсѣдателю общиннаго совѣта, такъ какъ въ его рукахъ находится руководство засѣданіемъ, постановка вопросовъ на обсужденіе и рѣшеніе и поддержаніе порядка; кромѣ того его голосъ, какъ голосъ предсѣдательствующаго, при равенствѣ голосовъ имѣетъ рѣшающее значеніе.

Такое положеніе дѣла совершенно ненормально; старшина— органъ исполнительной власти, избираемой въ большинствѣ государствъ общинными совѣтами, обязанный отчетомъ этимъ совѣтамъ, которые обладаютъ правомъ контроля за его дѣятельностью, въ то же самое время предсѣдательствуетъ въ общинномъ совѣтѣ. Гораздо цѣлесообразнѣе было бы предоставить общиннымъ совѣтамъ самимъ избирать предсѣдателя изъ своей среды, какъ избираетъ, напримѣръ, своего предсѣдателя вюртембергскій Bürgerausschuss.

Другой интересной особенностью порядка дѣятельности общинныхъ совѣтовъ является въ большинствѣ государствъ такъ называемая «ограниченная гласность» ихъ засѣданій [1]). По

[1]) См. выше стр. 303.

общему правилу засѣданія общинныхъ совѣтовъ происходят при закрытыхъ дверяхъ и только въ силу рѣшенія общинных совѣтовъ могутъ быть допущены въ залъ засѣданій посторонні лица, при чемъ въ Пруссіи могутъ быть допущены только со вершеннолѣтніе мущины-плательщики налога и избиратели Такимъ образомъ во всѣхъ государствахъ, кромѣ Баваріи и Вюртемберга, признается необходимымъ, чтобы засѣданія общинныхъ совѣтовъ происходили при закрытыхъ дверяхъ и въ залъ засѣданій допускались лишь особо избранныя лица, спеціально заинтересованныя въ ходѣ дѣла общиннаго управленія.

Едва ли правильно, однако, допускать на засѣданія общинныхъ совѣтовъ не всѣхъ, кто пожелалъ бы присутствовать на засѣданіи, а только избирателей и плательщиковъ налоговъ, какъ лицъ яко бы наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлѣ управленія общиной. Тѣ, кто не платитъ налоговъ и не допущенъ къ избирательной урнѣ не въ меньшей мѣрѣ заинтересованы въ ходѣ дѣла управленія общиной, такъ какъ, живя въ ея предѣлахъ, они, естественно, пользуются общинными учрежденіями и находятся въ сферѣ дѣятельности общинныхъ властей. Поэтому устраненіе ихъ даже отъ пассивнаго участія въ качествѣ слушателей преній въ общинномъ совѣтѣ можетъ быть объяснено желаніемъ законодателя не допускать лишнихъ людей въ засѣданія общиннаго совѣта для того, чтобы дѣла могли спокойнѣе обсуждаться въ небольшомъ кругу гласныхъ и избирателей. Кромѣ того гласность засѣданій распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія служитъ гарантіей возможности контроля общественнаго мнѣнія за дѣятельностью мѣстныхъ представительныхъ учрежденій.

Въ составъ общинныхъ совѣтовъ, также какъ и въ составъ общинныхъ сходовъ, въ рядѣ государствъ входятъ безъ избранія по собственному праву крупные плательщики общины, при чемъ въ Рейнской провинціи и Ганноверѣ они участвуютъ въ обсужденія всѣхъ дѣлъ, находящихся на разсмотрѣніи общиннаго совѣта, а въ Баваріи и Эльзасѣ лишь въ обсужденіи вопросовъ общинныхъ финансовъ. Такое привлеченіе въ общинные совѣты крупныхъ плательщиковъ наряду съ выборными членами, конечно нарушаетъ начало общиннаго пред-

ставительста и общинные совѣты тѣхъ государствъ, гдѣ допускатюся члены не по избранію, а по собственному праву не являются уже чисто представительными учрежденіями, а суть коллегіи смѣшаннаго типа, состоящія изъ лицъ, состоящихъ въ нихъ по избранію и въ силу самоназначенія. Интересно отмѣтить, что крупные плательщики участвуютъ въ общинныхъ совѣтахъ какъ въ западныхъ провинціяхъ Пруссіи такъ и въ Баваріи и Эльзасѣ, хотя въ Пруссіи общинные совѣтники избираются по трехклассной системѣ, а въ Баваріи и Эльзасѣ примѣняется система равнаго голосованія. Законодатель въ равной мѣрѣ не довѣряетъ выборнымъ членамъ какъ въ Пруссіи, такъ и въ Баваріи и въ Эльзасѣ и, стремясь охранить интересы состоятельныхъ людей, вводитъ ихъ въ составъ общинныхъ совѣтовъ безъ избранія. Въ Вюртембергѣ крупные плательщики не участвуютъ въ общинномъ совѣтѣ, а имъ лишь предоставлено право протеста и жалобы на смѣтныя предположенія общинныхъ представительныхъ учрежденій, а рѣшается вопросъ безъ ихъ участія. Такое смѣшеніе начала представительства съ началомъ участія въ общинномъ совѣтѣ по собственному праву и огражденіе государствомъ интересовъ частныхъ лицъ отъ посягательствъ органовъ самоуправленія безусловно неправильно. Разъ законодатель призналъ необходимымъ привлечь представителей мѣстнаго населенія къ завѣдыванію мѣстными дѣлами, то едва ли правильно налагать ограниченія на дѣятельность общиннаго представительства и ограждать интересы частныхъ лицъ при помощи введенія ихъ въ составъ общинныхъ совѣтовъ наряду съ избранными населеніемъ гласными или путемъ предоставленія такимъ крупнымъ плательщикамъ права протеста и жалобъ по смѣтѣ, какъ въ Вюртембергѣ.

Нововведеніемъ послѣдняго времени являются «постоянныя комиссіи». Все болѣе и болѣе усложняющіяся потребности общиннаго управленія заставили юго-западныя государства, а вслѣдъ за ними и Саксонію (въ 1912 г.) перейти къ системѣ спеціальныхъ комиссій, въ завѣдываніи которыхъ сосредоточены спеціальныя отрасли общиннаго управленія, при чемъ въ составъ этихъ комиссій входятъ не только члены совѣта, но и

избиратели, а въ Саксоніи, Гессенѣ и Баденѣ могутъ (
избраны въ составъ комиссій и женщины.

Такимъ образомъ къ участію въ завѣдываніи общинн
дѣлами привлекаются наряду съ общинными гласными и п
ставители населенія общины безъ различія пола. Для уча
въ спеціальныхъ комиссіяхъ избираются изъ среды избирате
люди, которые могутъ быть полезны или своими спеціальн
знаніями или опытомъ въ той или иной отрасли общин
управленія; вслѣдствіе этого разгружаются не только общин
совѣты, но и общинный старшина и его помощники, такъ к
постоянныя комиссіи своей работой содѣйствуютъ не то
общиннымъ совѣтамъ, но и исполнительнымъ органамъ
щины.

Намъ остается еще остановиться на послѣднемъ вопр
на своеобразномъ устройствѣ общинныхъ представительн
учрежденій въ Баденѣ и Вюртембергѣ [1]). Мы видимъ выш
что наличность, двухъ представительныхъ общинныхъ учреж
ній (общиннаго совѣта и Bürgerausschuss'а) въ двухъ юго-
падныхъ государствахъ Германіи объясняется исторически: B
gerausschuss замѣнилъ общинный сходъ и несетъ, главн
образомъ, обязанности контрольной инстанціи по отноше
къ рѣшеніямъ общиннаго совѣта. Въ началѣ девятнадцат
вѣка эта своеобразная «двухпалатная система» общинн
представительства имѣла свой raison d'être, такъ какъ общ
ный совѣтъ не былъ представительнымъ учрежденіемъ и
этому необходимо было создать представительство гражда
замѣнявшее общинный сходъ для того, чтобы всѣ наибо
существенные вопросы общиннаго управленія прошли чер
обсужденіе представительства гражданъ. Теперь, когда общ
ные совѣты также избираются гражданами и жителями
щины теряетъ всякое значеніе противоположеніе «коми
гражданъ», какъ представительнаго учрежденія общинному
вѣту, ибо общинный совѣтъ это такое же представитель

[1]) Michel, Die Gemeindeordnung für das Königreich Württemb
Stuttg. 1909, стр. 22.

[2]) См. выше стр. 89–90 и стр. 313–314.

учрежденіе, какъ и комитетъ гражданъ, избираемое тѣми же избирателями и въ томъ же порядкѣ.

Такимъ образомъ въ настоящее время едва ли представляется необходимымъ сохранять своеобразную «двухпалатную систему» общиннаго самоуправленія Вюртемберга и Бадена, свою историческую роль эта система сыграла и теперь обязательное разсмотрѣніе ряда дѣлъ въ двухъ представительныхъ учрежденіяхъ, избранныхъ одними и тѣми же избирателями, только затягиваетъ и осложняетъ ходъ общиннаго управленія [1]). Контроль же за дѣятельностью общиннаго представительства можно было бы передать непосредственно самимъ гражданамъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Баваріи и въ небольшихъ общинахъ Бадена, предоставивъ имъ возможность принимать участіе въ разрѣшеніи наиболѣе важныхъ выпросовъ общиннаго управленія при чемъ вмѣсто архаической системы общинныхъ сходовъ, примѣняемой въ Баваріи и Баденѣ, можно было бы перейти къ системѣ референдума, въ особенности въ общинахъ съ большимъ количествомъ населенія.

---

[1]) Симпатіи законодательныхъ учрежденій Бадена видимо находятся на сторонѣ Bürgerausschuss'а, такъ какъ при пересмотрѣ общиннаго положенія въ 1910 году въ комиссіи нижней палаты единогласно было принято предложеніе соціалъ-демократовъ, вошедшее потомъ и въ текстъ закона о расширеніи полномочій Bürgerausschuss'а въ смыслѣ предоставленія ему рѣшать вопросъ объ установленіи таксъ на воду, газъ и электричество (Bericht der Komission der zweiten Kammer сессіи 1909/1910 г., стр. 756, 781).

Глава шестая.

## Исполнительные органы.

### I.

Исполнительнымъ органомъ общиннаго самоуправленія въ большинствѣ государствъ является общинный старшина. Такимъ образомъ во главѣ управленія общиной находится органъ единоличный, такъ какъ состоящіе при старшинѣ шеффены и замѣстители его не образуютъ коллегіальнаго исполнительнаго органа вмѣстѣ со старшиной, а несутъ функціи помощниковъ старшины или же исполняютъ его обязанности въ случаѣ временнаго его отсутствія. Правда, нѣкоторыя общинныя положенія, какъ мы увидимъ ниже, конструируютъ исполнительные органы общиннаго самоуправленія, какъ учрежденія коллегіальныя, но все же господствующей системой остается система единоличныхъ исполнительныхъ органовъ; поэтому мы и остановимъ вниманіе читателя сперва на изложеніи порядковъ этой системы.

Руководителемъ текущаго общиннаго управленія и представителемъ общины во внѣ въ тѣхъ государствахъ и провинціяхъ Пруссіи, гдѣ нѣтъ коллегіальной управы, является общинный старшина [1]), носящій самыя различныя наименованія: Vorsteher [2]), Ortsvorsteher [3]), Gemeindevorsteher [4]), Bürgermei-

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 74, I; Г.-Н. LGO § 45, I; Вестф. LGO § 38 Рейнск. ст. 20 Зак. 15 мая 1856 г.; Ганн. LGO § 22; Пф. G. O. ст. 54; Сакс. LGO § 7; Вюртт. G. O. ст. 55; Бад. G. O. § 15; Гесс. LGO ст. 69; Эльз. G. O. ст. 55. См. также v. Bitter, Handwörterbuch der preuss. Verwaltung, I Band, стр. 643.

[2]) Вост., Ганн.

[3]) Вюрт.

[4]) Вост., Шл.-Г., Рейнск.

ster [1]), Gemeindevorstand [2]), Schulze [3]), Scholze [4]), Schultheis [5]), Richter [6]), Dorfrichter [7]), Lehnsmann [8]).

На помощь старшинѣ въ его административной дѣятельности при немъ состоятъ помощники—Schöffen, Stellvertreter, Beigeordneten, Adjuncten. Какъ можно видѣть изъ самыхъ названій этихъ должностныхъ лицъ, они не равноправны со старшиной, а лишь состоятъ при (Beigeordnete) немъ въ качествѣ помощниковъ (Adjunkten) и замѣстителей (Stellvertreter); старшина несетъ свои обязанности внѣ зависимисти отъ своихъ помощниковъ, совершенно самостоятельно, пользуясь лишь ихъ трудомъ, какъ подчиненныхъ ему лицъ [9]).

Число помощниковъ старшины различно въ зависимости главнымъ образомъ отъ населенности общины; такъ напримѣръ въ большинствѣ провинцій Пруссіи въ каждой общинѣ должно быть по 2 шеффена, но число ихъ можетъ быть въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута увеличено до 6 человѣкъ въ случаѣ надобности [10]); въ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи и въ Эльзасѣ заранѣе не опредѣляется число помощниковъ старшины и предоставляется самой общинѣ установить необходимое ихъ число [11]).

---

[1]) Г.-Н., Бав., Пф., Бад., Гесс., Эльз.

[2]) Сакс.

[3] и [4]) Вост.

[5]) Вюрт. ст. 61 G. O., Эльз.

[6] и [7]) Вост.

[8]) Ш.-Г.

[9]) Для Пруссіи см. Illing Kautz, Handbuch für preussische Verwaltungsbeamte, стр. 215—216; см. также §§ общинныхъ положеній, указанные въ примѣч. 1 на стр. 324.

[10]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 74, II и III, Г.-Н. LGO § 45, II и III. Въ правобережной Баваріи имѣется только одинъ помощникъ старшины (Beigeordnete) (G. O. ст. 124), а въ Баварскомъ Пфальцѣ одинъ, а въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 2500 человѣкъ два помощника (Adjuncten) (G. O. ст. 55). Wand, Pfälzische Gemeindeordnung стр 385; Geib Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz, I Band, dritte Auflage, Kaiserlautern, 1899, стр. 276.

[11]) Рейнск. законъ 15 мая 1856, ст. 20, Вестф. LGO § 38; Ганн. LGO § 22, II; Эльз. G. O. § 11.

Порядокъ, въ которомъ помощники старшины явл замѣстителями, устанавливается въ порядкѣ надзор заранѣе, при выборахъ опредѣляется порядокъ замѣ

Въ Вюртембергѣ примѣняется особый довольно порядокъ. Въ томъ случаѣ, если постъ старшины свободнымъ или же въ теченіе шести недѣль лицо старшиной не приступаетъ къ исполненію своихъ обяз общинныя коллегіи (общинный совѣтъ и Bürgera избираютъ особаго блюстителя должности (Amtsver Избранный Amtsverweser'омъ долженъ имѣть право браннымъ старшиной и долженъ быть утвержденъ совѣтомъ (Oberamt) [3]). Если старшина не можетъ обязанностей въ теченіе лишь короткихъ промежут мени (менѣе 6 недѣль), то въ помощь ему общинны томъ избирается изъ своей среды одинъ или нѣсколь янныхъ замѣстителей. Если же, наконецъ, и замѣсти чему-либо не смогутъ нести обязанности старшин эти краткіе сроки вступаютъ въ исполненіе обязанност общиннаго совѣта въ порядкѣ старшинства (Sitzordn гласно ст. 36, II. G. O. [4]). Относительно вознаг Amtsverweser'а и замѣстителей постановляется рѣшеніе избраніи [5]).

Въ Баваріи, въ тѣхъ селеніяхъ, которыя находятс лекомъ разстояніи отъ постояннаго мѣстопребыванія бург можетъ быть учреждена особая должность помощник мистра для дѣлъ полицейскаго управленія; онъ ис

[1]) LGO Вост. и Ш.-Г. § 74; LGO Г.-Н. § 45; Пф. G. O. §§ и ст. законовъ, указанные въ предыдущемъ примѣчаніи.

[2]) G. O. ст. 62, I, ср. также ст. 52.

[3]) G. O. ст. 62, IV.

[4]) G. O. ст 62, III; абзацъ II 36 статьи гласитъ слѣдук рядокъ голосованія и старшинство членовъ общиннаго совѣта засѣданія, если иначе не будетъ постановлено наказомъ, опр временемъ ихъ избранія, а для избранныхъ одновременно общиннаго совѣта количествомъ полученныхъ при избраніи при равномъ числѣ полученныхъ голосовъ старшинство сч членомъ совѣта старшимъ по возрасту.

[5]) G. O. ст. 62, V.

цѣлый рядъ порученій бургомистра, а въ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ дѣйствуетъ вмѣсто него. Въ правобережной Баваріи такой помощникъ по полицейской части (Ortsführer) избирается Gemeindeausschuss'омъ если никто изъ членовъ Gemeindeausschuss'а не живетъ въ данномъ селеніи, а въ Пфальцѣ избирается общиннымъ совѣтомъ особый помощникъ старшины (адъюнктъ [1]).

Въ Баденѣ въ общинахъ съ населеніемъ свыше 4.000 человѣкъ Bürgerausschuss по просьбѣ общиннаго совѣта можетъ постановить о необходимости избранія второго старшины (ein zweiter Bürgermeister), замѣстителя и помощника перваго старшины; при чемъ права вновь избраннаго одинаковы съ правами перваго старшины [2]). По отношенію къ институту временныхъ замѣстителей старшины въ общинахъ съ населеніемъ менѣе 4000 человѣкъ Баденское общинное положеніе повторяетъ постановленія Вюртембергскаго, только-что выше приведенныя [3]). Въ Баденѣ имѣются еще особые помощники старшины для спеціальныхъ цѣлей, такъ называемые Beigeordnete, избираемые изъ числа членовъ общиннаго совѣта на помощь старшинѣ въ дѣлѣ управленія мѣстной полиціей [4]) и для веденія гражданскихъ дѣлъ общины [5]).

Выше мы указали, что въ нѣкоторыхъ государствахъ исполнительные органы общиннаго самоуправленія организованы на коллегіальномъ началѣ; къ числу этихъ королевствъ относятся Баварія и Саксонія, а также для нѣкоторыхъ общинъ (болѣе населенныхъ) и отдѣльныя провинціи Пруссіи. Такъ, напримѣръ въ Восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ въ большихъ общинахъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута можетъ быть измѣненъ общій порядокъ и вмѣсто старшины и подчиненныхъ ему шеффеновъ учреждена коллегіальная общинная управа (Kollegialischer Gemeindevorstand), состоящая изъ старшины и шеффеновъ и рѣшающая всѣ во-

---

1) Бав. G. O. ст. 139, II; Пф. G. O. ст. 73.

2) Бад. G. O. § 24.

3) Бад. G. O. § 25.

4) Бад. G. O. ст. 67.

5) Бад. G. O. ст. 161.

просы подлежащіе ея вѣдѣнію въ коллегіальномъ присутствіи, состоящемъ не менѣе чѣмъ изъ 3 лицъ подъ предсѣдательствомъ старшины [1]). Для большихъ общинъ въ Гессенъ-Нассау коллегіальная управа должна быть образована въ силу постановленій самого общиннаго положенія: въ общинахъ съ населеніемъ свыше 500 человѣкъ управа должна состоять изъ старшины, одного его замѣстителя и шеффеновъ, при чемъ въ общинахъ съ населеніемъ меньше 2500 человѣкъ шеффеновъ должно быть три, а въ общинахъ съ населеніемъ свыше 2500 человѣкъ пять [2]). Такимъ образомъ въ сравнительно новомъ общинномъ положеніи провинціи Гессенъ-Нассау (оно издано въ 1897 г.) принципъ коллегіальности общинной управы вводится въ самый текстъ закона и заранѣе опредѣляется численный составъ управы.

Совершенно исключительное положеніе занимаетъ общинный старшина (Gemeindevorsteher) въ Рейнской провинціи и отчасти въ Вестфаліи. Дѣло въ томъ, что общины въ Рейнской провинціи являются неразрывною составною частью болѣе крупныхъ дѣленій — бургомистерствъ (Bürgermeisterei) и общинный старшина органъ не самостоятельный, но подчиненный бургомистру — главѣ исполнительной власти въ бургомистерствѣ, въ такомъ же подчиненіи бургомистру находятся и помощники общиннаго старшины [3]). Что касается Вестфаліи, то и тамъ имѣется болѣе крупный чѣмъ община коммунальный союзъ — Amt, соотвѣтствующій бургомистерству Рейнской провинціи, но здѣсь не всѣ сельскія общины входятъ въ составъ Aemter, поэтому и не во всѣхъ общинахъ старшина находится въ зависимости отъ Amtmann'a; есть

[1]) Вост. LGO § 74, VI; Ш.-Г. LGO § 74, VI; см. также Anw. III A. IV. Въ Гессенъ-Нассау такой порядокъ можетъ быть установленъ и въ маленькихъ общинахъ въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута (Г.-Н. LGO § 45).

[2]) Г.-Н. LGO § 45.

[3]) Рейнск. Kr. O. § 28, см. также Schmitz, Die Bürgermeisterei und Amtsverwaltung, Neuwied, 1886 стр. 4 и сл.; Neukamp, Die Staats- und Selbstverwaltung der Rheinprovinz, Essen, 1888, стр. 7 и сл.

сельскія общины непосредственно подчиненныя уѣздному управленію [1]).

Во всѣхъ государствахъ, за исключеніемъ Эльзаса, старшина и его помощники избираются или непосредственно избирателями общины, или же общинными представительными коллегіями, а въ общинахъ, гдѣ распорядительнымъ органомъ общиннаго самоуправленія является общинный сходъ, то на общинномъ сходѣ.

Система избранія старшины и его помощниковъ непосредственно самими общинными избирателями примѣняется въ Баваріи [2]) (правобережной), Вюртембергѣ и Гессенѣ [3]), а въ Баденѣ только въ тѣхъ общинахъ, гдѣ населенія имѣется менѣе 2000 человѣкъ [4]); въ Пруссіи же, въ Саксоніи, Пфальцѣ и въ тѣхъ общинахъ Великаго Герцогства Баденскаго, гдѣ населеніе превышаетъ двѣ тысячи человѣкъ, старшина и его помощники избираются общинными совѣтами (въ Баденѣ Bürger-ausschuss'омъ) или общинными сходами [5]), такъ какъ въ составъ общинныхъ

---

[1]) Вост. LGO. §§ 4 и 5. Schmitz, назв. соч. стр. 4 и сл; Neukamp, Die Staats- und Selbstverwaltung Westfalens, Bochum, 1887, стр. 14.

[2]) Бав. G. O. ст. 197, I.

[3]) Вюрт. G. O. ст. 55; Гесс. LGO ст. 69, I. Въ Великомъ Герцогствѣ Гессенскомъ согласно новеллѣ 27 іюня 1908, кодифицированной въ новомъ общинномъ положеніи 8 іюля 1911 года, предоставляется тѣмъ общинамъ, населеніе которыхъ превышаетъ 3000 человѣкъ, въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута учредить должность платнаго бюргермейстера, при чемъ онъ избирается уже не общинными избирателями, а общиннымъ совѣтомъ изъ среды подданныхъ Великаго Герцогства Гессенскаго. (Гесс. LGO ст. 88, I; ср. также W. Best, Die Landgemindeordnung für das Drossherzogthum Hessen, Darmstadt, 1911, стр. 43; Jahrbuch des öffentliches Rechts, Band IV, 1910, стр. 437).

[4]) Бад. G. O. § 15, I.

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 75, I; Г.-Н. LGO § 46, I; Вестф. LGO § 38; Рейнск. KrO § 23; Ганн. LGO § 22; Сакс. LGO § 45; Бад. G. O. § 15, I; Пф. G. O. ст. 119, 73; система напоминающая баденскую примѣняется также и въ прусской провинціи Ганноверѣ и здѣсь въ общинахъ съ населеніемъ менѣе тысячи человѣкъ старшина и его помощники избираются непосредственно общинными избирателями, а въ остальныхъ общинахъ общиннымъ совѣтомъ. По общему правилу здѣсь можетъ быть избранъ старшиной лишь членъ данной общины, однакоже въ об-

совѣтовъ и сходовъ входитъ и старшина со своими помощниками, то тѣмъ самымъ и они участвуютъ въ избраніи новыхъ исполнительныхъ органовъ.

Огромная разница существуетъ между двумя системами избранія общинныхъ исполнительныхъ органовъ. Мы видѣли выше въ главѣ, посвященной описанію общинныхъ совѣтовъ, что организація коммунальнаго избирательнаго права, какъ разъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ избраніе исполнительныхъ органовъ предоставляется общиннымъ представительнымъ собраніямъ, покоится на куріальной избирательной системѣ и въ составѣ общинныхъ совѣтовъ руководящая роль принадлежитъ зажиточнымъ слоямъ населенія; значитъ и старшина, избранный общиннымъ совѣтомъ, будетъ принадлежать къ этой же группѣ общинныхъ избирателей. Напротивъ въ государствахъ, предоставляющихъ самимъ избирателямъ непосредственно выбирать старшину и его помощниковъ, выборныя должностныя лица будутъ избранниками всѣхъ полноправныхъ членовъ общины [1]. Съ перваго взгляда можетъ показаться, что между порядками, существующими въ тѣхъ небольшихъ общинахъ Пруссіи и Саксоніи, гдѣ избраніе старшины и его помощниковъ предоставлено общинному сходу и системою избранія исполнительныхъ органовъ непосредственно самими избирателями общины не имѣется никакой существенной разницы, такъ какъ на общинномъ сходѣ участвуютъ всѣ избиратели данной общины, но не надо забывать, что и на общинныхъ сходахъ право голоса предоставлено ихъ участникамъ не въ одинаковой мѣрѣ

щинѣ съ населеніемъ менѣе 500 человѣкъ общинное представительство можетъ поручить управленіе такой небольшой общиной старшинѣ сосѣдней общины, при томъ, однако, непремѣнномъ условіи, чтобы общинныя представительныя учрежденія этой сосѣдней общины выразили свое согласіе на подобное совмѣстительство (Гог. G. O. § 55, I).

[1]) Кромѣ того въ Пруссіи, въ маленькихъ общинахъ, гдѣ нѣтъ общинныхъ совѣтовъ и распорядительнымъ органомъ общины служитъ собраніе избирателей общины, при выборахъ старшины члены собранія обладаютъ неравнымъ избирательнымъ правомъ и преобладаніе предоставлено землевладѣльцамъ и промышленникамъ (Вост. и Ш.-Г. LGO § 80, III; Г.-Н. § 51, см. также Stenografische Berichte des Abgeordnetenhauses, засѣданіе 15 апр. 1891 г. стр. 1773).

и примѣняется цѣлая система мѣръ усиливающихъ значеніе и вѣсъ голосовъ лицъ болѣе состоятельныхъ [1]).

Срокъ, на который избираются общинные старшины и ихъ помощники, различно опредѣляется общинными уложеніями, но повсюду онъ довольно значителенъ, не менѣе 6 лѣтъ, только въ Эльзасѣ и Баварскомъ Пфальцѣ подъ вліяніемъ существовавшихъ тамъ раньше французскихъ порядковъ эти сроки болѣе кратки, а именно въ Пфальцѣ 5 лѣтъ [2]), а въ Эльзасѣ «самое большее на 6 лѣтъ» [3]), какъ гласитъ общинное уложеніе Эльзаса, слѣдовательно въ отдѣльныхъ общинахъ старшина можетъ быть избираемъ на срокъ менѣе 6 лѣтъ. На шестилѣтній срокъ старшины и шеффены выбираются во всей Пруссіи [4]) (кромѣ провинціи Гессенъ-Нассау [5]), гдѣ шеффены избираются на 6 лѣтъ, а старшина на 8), въ Баваріи [6]) и въ Саксоніи [7]).

Въ Эльзасѣ [8]) и старшина и его помощники назначаются органами правительственной власти. Оправданіе тому, что государство удерживаетъ за собою право назначенія исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, видѣли въ томъ, что старшина несетъ двойныя функціи: съ одной стороны въ качествѣ должностного лица общаго государственнаго управленія, съ другой стороны какъ органъ коммунальнаго упра-

[1]) См. выше стр. 202–208.

[2]) Пф G. O. ст. 83, I, 85, I.

[3]) Эльз G. O. § 15, I.

[4]) Вост LGO § 75, I; Ш.-Г. LGO § 75, I; Вестф. LGO § 38; Рейнск. KrO § 23, I; M. B zur LGO Ганн. § 29 (здѣсь предоставляется самимъ общиннымъ учрежденіямъ опредѣлять въ статутарномъ порядкѣ на какой срокъ должны быть избираемы исполнительные органы, но въ то же самое время въ законѣ указываются и предѣльные сроки службы старшины и его помощниковъ: не менѣе 5 и не болѣе 12 лѣтъ) см. также Otte-Brand-Vigelius, Der preussische Gemeindevorsteher, Leipzig, 1908, стр. 10.

[5]) Г.-Н. LGO § 46, III.

[6]) Бав. G. O. ст. 199.

[7]) Сакс. LGO § 47.

[8]) До 1887 года и въ Рейнской провинціи Пруссіи общинный старшина назначался ландратомъ, но на основаніи § 23 Kr. O. 30 мая 1887 г. онъ избирается общиннымъ собраніемъ.

вленія. Въ виду этого обстоятельства слѣдуетъ и государству предоставить долю вліянія при замѣщеніи должности общиннаго старшины [1]). Нѣтъ сомнѣнія, что это постановленіе эльзасскаго общиннаго положенія является воспроизведеніемъ старыхъ французскихъ порядковъ, такъ какъ до 1884 года французскіе мэры также назначались правительственной властью. Нечего и говорить о томъ, что при системѣ назначенія правительственной властью органовъ мѣстнаго самоуправленія вліяніе государства на личный составъ этихъ органовъ простирается такъ далеко, что исчезаетъ и тѣнь самоуправленія и на мѣсто избраннаго старшины становится назначенный государственный чиновникъ. Надо сказать, что эльзасское общинное положеніе предоставляетъ нѣкоторую долю вліянія, правда довольно скромнаго, на составъ органовъ общиннаго управленія и общиннымъ учрежденіямъ [2]). Такъ старшина и его помощники назначаются обязательно изъ числа членовъ общиннаго совѣта начальникомъ округа (Bezirkspräsident'омъ [3]). Такимъ образомъ назначающая власть связана лишь однимъ требованіемъ — назначенный старшина долженъ быть членомъ общиннаго совѣта; нетрудно представить себѣ, что можетъ случиться: если въ составѣ общиннаго совѣта имѣется подавляющее большинство французовъ и лишь одинъ или два нѣмца, то, въ силу постановленія § 11 общиннаго положенія, старшиной можетъ быть назначенъ представитель мень-

---

[1]) Bruck, Verfassungs- und Verw. R. von Elsass-Lothringen, стр. 268. См. также Verhandlungen des Landesausschusses XXI Session стр. 510 -516, 684 и Bericht der Specialkomission über die Vorlage 5: Entwurf einer Gemeindeordnung (Landessausschuss XXI Session Drucksache № 277 стр. 543—44). См. также Ritzheim, Die rechtliche Natur der Bürgermeisterstellung in Elsass Lothringen, Strassburg, 1909, стр. 12 и сл.

[2]) Въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 25.000 человѣкъ (въ городахъ) общиннымъ учрежденіямъ предоставлено больше правъ (см. § 10 Эльз. G. O.), но насъ здѣсь интересуютъ лишь порядокъ назначенія старшины и его помощниковъ въ общинахъ болѣе мелкихъ — въ сельскихъ общинахъ.

[3]) Округъ (Bezirk) это бывшій департаментъ, Bezirkspräsident — бывшій префектъ.

шинства, а не большинства; даже болѣе того, въ исключительныхъ случаяхъ можетъ быть назначено лицо и не принадлежащее вовсе къ составу общиннаго совѣта; въ такомъ случаѣ назначеніе производится министерствомъ изъ среды обладающихъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ жителей общины [1]).

Въ Баденѣ и Гессенѣ старшина и его помощникъ избираются на 9 лѣтъ [2]) и, наконецъ, въ Вюртембергѣ на 10 лѣтъ [3]), при чемъ тѣ старшины, которые до 23 августа 1906, т. е. до дня опубликованія новаго общиннаго положенія 28 іюля 1906 года, были избраны пожизненными старшинами могутъ нести до конца своей жизни обязанности своей должности, если они не пожелаютъ сами сложить свои полномочія и подвергнуться переизбранію [4]).

Теченіе срока службы начинается при избраніи въ первый разъ со дня вступленія въ должность; при переизбраніи съ того времени, когда окончатся полномочія предыдущаго періода [5]).

Въ Пруссіи помимо общихъ сроковъ полномочій установлены еще особые болѣе продолжительные сроки для тѣхъ лицъ, относительно которыхъ можно предположить, что по своимъ личнымъ качествамъ они являются наиболѣе подходящими для отправленія обязанностей волостного старшины. Въ восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ старшина послѣ трехлѣтняго пребыванія на службѣ можетъ быть избранъ сразу на 9 лѣтъ [6]), а въ Вестфаліи даже на 12 [7]). Кромѣ того въ большихъ общинахъ могутъ быть избираемы на болѣе долгій срокъ старшины въ томъ случаѣ, если за исполненіе обязанностей старшины избраннымъ лицамъ будетъ назначено постоянное содержаніе; такой платный старшина избирается

---

[1]) Эльз. G. O. § 11.

[2]) Бад. G. O. § 21, Гесс. LGO ст. 75, I.

[3]) Вюрт. G. O. ст. 55.

[4]) Та же статья.

[5]) Вюрт. G. O. ст. 60.

[6]) Вост. и Ш.-Г. LGO 75, II.

[7]) Вестф. LGO § 38.

на 12 лѣтъ и можетъ быть избранъ и не изъ числа избирателей данной общины [1]). Болѣе того, въ Пруссіи помимо платнаго старшины и наряду съ нимъ въ большихъ общинахъ могутъ быть учреждены путемъ изданія общиннаго статута также и должности одного или нѣсколькихъ платныхъ помощниковъ старшины (шеффеновъ); однако же число платныхъ шеффеновъ не должно превышать одной трети общаго ихъ числа и общинный статутъ, учреждающій должности платныхъ шеффеновъ, долженъ получить утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ; избираются эти платные шеффены на 12 лѣтъ и могутъ быть избраны и не изъ числа избирателей данной общины [2]).

## II.

Должности старшины и его помощниковъ по большей части должности почетныя (Ehrenämter); общее понятіе должности (Amt) какъ почетной (Ehrenamt), такъ и должности постоянной, обратившейся въ призваніе и профессію (Berufamt) человѣка одно и то же. Подъ должностью понимается кругъ дѣлъ, предоставленный вѣдѣнію единоличнаго органа публично-правовой корпораціи [3]). Однакоже по условіямъ замѣщенія долж-

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 75, III; Г.-Н. LGO § 46, II; въ восточныхъ провинціяхъ такими большими общинами считаются общины съ населеніемъ свыше 3000 человѣкъ, въ Шлезвигъ-Гльштейнѣ общины съ населеніемъ свыше 2000 человѣкъ и Koogsgemeinden уѣзда Tondern, а въ Гессенъ-Нассау большими общинами считаются имѣющія 1200 человѣкъ населенія (ср. KBG § 18).

[2]) Законъ 20 мая 1902 г.

[3]) Fölsche. Das Ehrenamt in Preussen und im Reiche Breslau 1911, стр. 34; здѣсь не мѣсто разсматривать различныя теоріи понятія должности, которыя въ большинствѣ случаевъ сходны въ своихъ основныхъ чертахъ съ приведеннымъ нами выше опредѣленіемъ, даваемымъ Fölsche; см. Laband, Staatsrecht des Deutsch. Reiches, II изданіе B. I. стр. 338; Otto Mayer. Deutsch. Verwaltungsrecht, II. стр. 198; Jellinek, System u. s. w. 2 Aufl. стр. 177; Jellinek. Das Recht des mod. Staates, 2 Aufl. стр. 530; Zorn. Das Staatsr. d. deutsch. Reiches, I, 287. G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch u. s. w. стр. 343. Preuss въ соотвѣтствіи съ органической теоріей, представителемъ которой онъ является, считаетъ

ности существуетъ серьезное различіе между почетными и профессіональными должностями. Мы видѣли выше, что Гнейстъ считалъ необходимымъ признакомъ самоуправленія почетность-безплатность органовъ самоуправленія, но живая дѣйствительность противорѣчитъ теоріи Гнейста, такъ какъ цѣлый рядъ исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія получаетъ постоянное вознагражденіе за свой трудъ [1]); такимъ образомъ самоуправленіе нельзя опредѣлять какъ мѣстное управленіе при посредствѣ почетныхъ должностныхъ лицъ. Тѣмъ не менѣе понятіе почетной должности сохраняется и до сихъ поръ и въ доктринѣ и въ законодательствѣ и въ практикѣ. По большей части почетныя должности замѣщаются путемъ избранія, а профессіональныя путемъ назначенія; первыя не требуютъ особой классификаціи для лица, предполагающаго занять ихъ, вторыя же могутъ быть замѣщены лишь лицомъ обладающимъ извѣстнымъ стажемъ и образованіемъ. Обыкновенно почетныя должностныя лица избираются на заранѣе опредѣленный срокъ, а профессіональные чиновники занимаютъ мѣсто въ зависимости отъ усмотрѣнія ихъ начальства [2]). Однакоже эти признаки не суть признаки точно отграничивающіе понятіе почетной должности, равно какъ и обязательность принятія избранія на почетную должность и то обстоятельство, что въ большинствѣ случаевъ отправленіе почетной должности не требуетъ всего времени человѣка и наряду съ нимъ возможно и занятіе другимъ дѣломъ, также не отграничиваютъ точно понятія почетной должности отъ должности по профессіи [3]). Мы видѣли выше, что и безплатность

---

что должность есть органъ общенія (Organ eines Gemeinwesens); см. его статью Ehrenamt въ Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begründet von v. Stengel, herausgegeben von Fleischmann, zweite Auflage, I Theil, стр. 628; Tüb. 1911.

[1]) Не говоря уже объ исполнительныхъ органахъ территоріально болѣе крупныхъ самоуправляющихся союзовъ.

[2]) См. C. V. Friker. Bemerkungen über das Ehrenamt und das Berufsamtssystem in der innern Verwaltung Deutschlands, Leipzig, 1885, стр. 5—7.

[3]) См. Friker, тамъ же стр. 8.

отправленія почетныхъ обязанностей не можетъ считаться основнымъ отличіемъ почетной должности, такъ какъ на примѣрѣ прусскаго законодательства можно убѣдиться въ томъ, что волостной старшина и его помощники могутъ нести свои обязанности и безвозмездно и за вознагражденіе [1]). Поэтому совершенно правильно сперва Friker, а затѣмъ и Прейсъ полагаютъ, что Ehrenamt и Berufsamt надо различать не по тѣмъ привходящимъ признакамъ, которые мы привели раньше, а по одному основному отличію: почетныя должностныя лица это органы самоуправленія, органы мѣстныхъ территоріальныхъ корпорацій, тогда какъ Berufsämter суть должности чиновничьяго государственнаго управленія, компетенція первыхъ это компетенція предоставленная закономъ органамъ самоуправленія, компетенція вторыхъ это кругъ дѣлъ оставленныхъ государствомъ за собою; первые суть органы общины, вторые—государства [2]).

Въ Пруссіи, какъ мы видѣли, по общему правилу, должности старшины и его помощниковъ безплатны и только въ большихъ, сравнительно, общинахъ они получаютъ постоянное вознагражденіе въ томъ случаѣ, если это будетъ постановлено въ порядкѣ изданія общиннаго статута.

Порядки подобные прусскимъ существуютъ еще въ правобережной Баваріи, Гессенѣ и Эльзасѣ. Здѣсь также по общему правилу старшина и его помощники не получаютъ постояннаго жалованія за свои труды [3]), но однакоже въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута и здѣсь можетъ быть постановлено,

---

[1]) См. выше стр. 333.

[2]) Friker, назв. соч. стр. 8; Preuss статья Ehrenamt въ Fleischmann's Wörterbuch стр. 629. Ср. Fölsche. Das Ehrenamt in Preussen, стр. 54. См. также Zacharias A. N. Ueber die Verschiedenheit der rechtlichen Natur des Ehrenamts in Preussen und in den Hansestädten Hamburg und Lübeck. (Arch. f. öff. R. B. XXIII. Hefte 1 и 2, стр. 1.).

[3]) Бав. G. O. ст. 172, I; Эльз. G. O. § 14, I; ср. также ст. 1 закона vom 5 Mai 1855 и Gesetz vom 4 Juli 1887; Гесс. LGO. ст. 82. (Das Amt des Bürgermeisters und der Beigeordneten ist ein Ehrenamt. Sie haben vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 88 keine Besoldung zu beziehen).

что общинныя должностныя лица, несущія обязанности исполнительныхъ органовъ общины, могутъ получать постоянное вознагражденіе за свои труды и могутъ вмѣстѣ съ тѣмъ быть назначаемы въ Эльзасѣ на болѣе нежели шестилѣтній срокъ [1]).

Въ Пфальцѣ, Вюртембергѣ и Баденѣ не существуетъ различія между большими и маленькими общинами, всѣ старшины и ихъ помощники во всѣхъ общинахъ получаютъ постоянное вознагражденіе за свой трудъ, опредѣляемое общинными представительными учрежденіями [2]); въ распоряженіи Вюртембергскаго министра внутреннихъ дѣлъ о порядкѣ введенія въ дѣйствіе общиннаго положенія 1906 г. [3]) указываются даже максимальные и минимальные предѣлы жалованья старшины въ общинахъ съ различнымъ количествомъ населенія [4]). Такимъ образомъ, если Пруссія, Саксонія и Эльзасъ — государства принципіальнаго признанія безплатности функцій исполнительныхъ органовъ общиннаго управленія, допускаютъ лишь отступленія отъ этого принципа, то юго-западныя государства проводятъ въ жизнь принципъ діаметрально проти-

[1]) Сакс. LGO. § 51; Эльз. G. O. § 15, 1 и II; см. также Naundorf Handbuch der Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden in Sachsen, стр. 54.

Мы уже видѣли, что согласно ст. 88 новаго Гессенскаго общиннаго положенія тѣмъ общинамъ, въ которыхъ имѣется болѣе 3000 человѣкъ населенія, предоставляется право, путемъ изданія мѣстнаго статута учреждать должность платнаго бюргермейстера; въ такомъ статутѣ должны быть указаны размѣры содержанія, которое будетъ получать выбранный бюргермейстеръ, а также размѣры пенсіи.

[2]) Вюрт. G. O. ст. 105; Бад. G. O. § 30; Пф. G. O. ст. 118, II, 121.

[3]) Verfügung des Ministeriums des Innern betreffend den Vollzug der Gemeindeordnung vom 6 Oktober 1907.

[4]) Vollz. Ver. § 91, I:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Въ общинахъ съ населеніемъ | до 500 человѣкъ | отъ 400 | до 1000 | марокъ. |
| „ „ „ „ | отъ 501 до 1000 чел. | „ 700 | „ 1600 | „ |
| „ „ „ „ | „ 1001 „ 1500 „ | „ 1400 | „ 2500 | „ |
| „ „ „ „ | „ 1501 „ 2000 „ | „ 2200 | „ 3200 | „ |
| „ „ „ „ | „ 2001 „ 3000 „ | „ 2600 | „ 3800 | „ |
| „ „ „ „ | „ 3001 „ 4000 „ | „ 3200 | „ 4600 | „ |
| „ „ „ „ | „ 4001 „ 5000 „ | „ 4000 | „ 5600 | „ |
| „ „ „ „ | „ 5001 „ 10000 „ | „ 4600 | „ 6600 | „ |

воположный — принципъ платности труда общиннаго старшины и его помощниковъ и закрѣпляютъ этотъ принципъ въ самомъ текстѣ общиннаго положенія, при чемъ въ Вюртембергѣ общиннымъ учрежденіямъ предуказаны даже заранѣе и размѣры жалованья старшины. Усложненіе общиннаго хозяйства и привлеченіе общинныхъ исполнительныхъ органовъ къ несенію цѣлаго ряда обязанностей въ качествѣ низшихъ органовъ общаго государственнаго управленія заставляетъ законодательныя учрежденія различныхъ государствъ Германіи постепенно отказываться отъ системы безплатныхъ общинныхъ должностей и переходить къ оплатѣ труда общинныхъ должностныхъ лицъ въ видѣ постояннаго жалованья [1]).

Слѣдуетъ, однако, отмѣтить, что и въ тѣхъ общинахъ, гдѣ старшина и его помощники несутъ службу безплатно, все же изъ общинной кассы имъ оплачиваются расходы, связанные съ исполненіемъ ими ихъ обязанностей; значитъ и здѣсь нельзя говорить объ абсолютной безплатности труда. Эта, такъ сказать, «сдѣльная» плата за отдѣльныя работы исполняемыя старшиной и его помощниками носитъ самыя различныя наименованія: служебныя издержки (Dienstunkosten), сборы (Gebühren), суточныя (Taggelder), діэты (Diäten), прогонныя (Reisekosten-

[1]) Вост. и Ш. Г. LGO. § 86. I; Г.-Н. LGO. § 57, I; Вестф. LGO § 40; Рейнск. G. O. § 75 и Zust. G. § 32 z. 4; Сакс. LGO. § 51, 1.

Правительственный законопроектъ, внесенный на разсмотрѣніе 33-го ландтага Великаго Герцогства Гессенскаго въ 1908 году, слѣдующимъ образомъ мотивируетъ необходимость установленія въ большихъ общинахъ должности платнаго бюргермейстера — in grösseren Gemeinden nach dem Stand der heutigen Gesetzgebung in Reich und Land vielen Bürgermeistern eine Arbeit aufgebürdet ist, die eine Tätigkeit von Morgens früh bis abends spät erfordert. Das sich zu derartig schwierigen und verantwortungsvollen Aemtern immer schwerer wirklich geeignete Bewerber finden werden, steht zu befürchten. Es soll deshalb im Interesse einer leistungsfähigen und sachverständigen Gemeindeverwaltung grösseren, d. h. über 3000 Seelen zählenden Gemeinden das Recht eingeräumt werden sich einen Berufsbürgermeister mit Besoldung, die pensionsfähig oder nicht pensionsfähig sein kann, zu wählen. (*Best*, die LGO für Grossh. Hessen, стр. 43, прим. 1.).

entschädigungen [1]). Вознагражденіе за трудъ, которое получаетъ старшина не получающій постояннаго жалованья, можетъ быть довольно значительно, въ томъ случаѣ если ему приходится посвящать всѣ свои силы и время обязанностямъ своей должности [2]). Уплата всѣхъ этихъ суточныхъ, прогонныхъ и пр. производится изъ средствъ общины; и иногда, въ особенности въ общинахъ съ многочисленнымъ населеніемъ, эти ассигновки достигаютъ весьма солидныхъ размѣровъ. Сумма вознагражденія для каждаго отдѣльнаго случая обыкновенно опредѣляется властями надзора по представленію общиннаго совѣта [3]), только въ Вюртембергѣ на основаніи § 90 Vollzugs Verfügung'а къ общинному положенію установлены точныя нормы вознагражденія старшины за изготовленіе различныхъ удостовѣреній, выдачу свидѣтельствъ, засвидѣтельствованіе подписи и тому подобное.

Мы уже видѣли выше, что даже въ Пруссіи, этой классической странѣ безплатныхъ почетныхъ должностей, въ многолюдныхъ общинахъ могутъ быть учреждаемы должности платныхъ старшинъ и даже шеффеновъ послѣ закона 20 мая 1902 г. [4]). Такимъ образомъ представленіе Гнейста о системѣ почетныхъ должностей, какъ о системѣ должностей безплатныхъ, совершенно не соотвѣтствуетъ истинному положенію дѣла въ началѣ XX вѣка, не вполнѣ соотвѣтствовало и въ тѣ годы, когда писалъ Гнейстъ свои многочисленныя произведенія. Говорить теперь о самоуправленіи какъ объ управленіи мѣстностью чрезъ посредство безплатныхъ должностныхъ лицъ

[1]) Вюрт. G. O. ст. 105; Бад. G. O. § 32; Гесс. LGO. ст. 83; Эльз. G. O. § 14, II, § 65, № 3.

[2]) Для Пруссіи см. Stenografische Berichte des Abgeordnetenhauses за 1891 г. II, ст. 1768, 1783, а также OVGE IV, 93.

[3]) Въ Пруссіи также по представленію старшины и шеффеновъ; Вост. и Ш.-Г. LGO. § 87; Г.-Н. LGO. § 58; Вестф. LGO. § 40; Ганн. LGO. §§ 35 и 36; Рейнск. G. O. § 75 и Zust. Ges. § 32, 4; Сакс. LGO. § 51; Бад. G. O. § 130; Гесс. LGO. ст. 83, II; Эльз. G. O. § 75, I. Въ Рейнской провинціи на выдачу вознагражденія старшинѣ не должно быть взыскиваемо болѣе 10 пф. съ одного жителя общины.

[4]) См. выше стр. 333. Кромѣ того во всѣхъ государствахъ оплачиваются расходы на канцелярію старшины.

это значитъ впадать въ безысходное противорѣчіе съ дѣйствительностью, такъ какъ цѣлый рядъ лицъ занимающихъ должности въ составѣ исполнительныхъ органовъ самоуправленія получаютъ постоянное жалованіе за свои труды, не говоря уже о возмѣщеніи издержекъ.

## III.

Порядокъ избранія общиннаго старшины и его помощниковъ и замѣстителей мало чѣмъ отличается отъ того порядка, который установленъ для избранія общинныхъ гласныхъ, только условія избираемости на должность старшины и его помощниковъ значительно разнятся отъ условій пассивнаго коммунальнаго избирательнаго права. Нѣкоторыя изъ общинныхъ положеній ограничиваются по отношенію къ порядку избранія старшины и его помощниковъ простою ссылкою на соотвѣтствующія статьи положенія, устанавливающія правила для избранія общинныхъ гласныхъ [1]). Наоборотъ, другая группа государствъ [2]) дополняетъ такого рода ссылки еще особыми постановленіями, относящимися спеціально къ выборамъ старшины и его помощниковъ. Постановленія эти касаются вопросовъ о лицахъ руководящихъ выборами, о порядкѣ избранія и о томъ, при какихъ условіяхъ баллотировавшіяся лица считаются избранными.

Въ прусской палатѣ депутатовъ, при разсмотрѣніи проекта общиннаго положенія для семи восточныхъ провинцій въ 1891 году, интересныя пренія возникли по поводу § 81 [3]) проекта

---

[1]) Бав. G. O. ст. 189, I; 197, 1; 199; Сакс. LGO. § 45, Вюрт. G. O. ст. 56, VI. Гесс. G. O. ст. 77, 1.

[2]) Пруссія, Баденъ.

[3]) Sten. Ber. d. H. d. A. Session 1890/91, IV, стр. 1775, рѣчь депутата Eberty: „Wir wissen dass in den Gemeinden, wo die persönlichen Verhältnisse enger zusammenrückeu, die Abneigung, persönlich hervorzutreten, sich — wie der Schlesier sagt, — „herauszustellen“, nirgendwo grösser sein wird als bei dem Vorschlage einer Akklamationswahl. In kleineren Kreisen hervorzutreten, dem vielleicht einflussreichen Gemeindemitglied zu wiedersprechen, ist oft für den, der es thut, der minder mächtig ist, im höchsten Grade misslich“.

комиссіи, допускавшаго возможность избранія старшины par acclamation въ томъ случаѣ, если изъ среды избирателей не будетъ заявлено протеста. Авторы предложенія объ исключеніи § 81 изъ текста законопроекта доказывали, что система избранія старшины par acclamation въ особенности непримѣнима къ деревенскимъ условіямъ, гдѣ избирательная коллегія очень невелика, связана личными отношеніями [1]) и находится подъ постояннымъ и неусыпнымъ наблюденіемъ мѣстнаго ландрата; при такихъ условіяхъ отсутствіе протеста при предложеніи избранія par acclamation еще не означаетъ согласія со стороны избирателей на избраніе предлагаемаго кандидата (часто ставленника ландрата) и при закрытомъ голосованіи такой оффиціальный кандидатъ можетъ и не получить большинства голосовъ [2]). Несмотря на защиту § 81 министромъ внутреннихъ дѣлъ онъ былъ исключенъ изъ текста законопроекта.

Въ Пруссіи руководитъ выборами комиссія, состоящая изъ старшины или замѣщающаго его шеффена въ качествѣ предсѣдателя и изъ двухъ избираемыхъ общиннымъ представительствомъ членовъ; изъ нихъ одинъ по указанію предсѣдателя несетъ обязанности секретаря [3]). Въ Баденѣ выборами руководитъ то должностное лицо общегосударственной администраціи, которому подчиненъ общинный старшина, но при этомъ чиновникѣ должны состоять два члена, избранные общиннымъ совѣтомъ изъ среды Bürgerausschuss'a [4]).

Весьма существенной особенностью порядка избранія старшины и шеффеновъ въ Пруссіи по сравненію съ прусскимъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ является тайное голосованіе при помощи записокъ; тогда какъ для избранія общинныхъ гласныхъ примѣняется открытая подача голосовъ Закрытое голосованіе при выборахъ старшины удалось про-

[1]) Тамъ же стр. 1777 рѣчь депутата Rickert... „Sie wollen eben gar keine „Agitation" — wie sie es nennen — „sie wollen keinen Widerspruch", mundtodt soll die Gemeinde vor der Klique gemacht werden".

[2]) Тамъ же стр. 1777.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 77; Г.-Н. LGO. § 48; Гог. § 57; Рейнск. Wahlordn. § 2.

[4]) Бад. G. O. § 20, 1.

вести въ палатѣ представителей при второмъ чтенiи проекта общиннаго положенiя [1]). Выборы старшины и шеффеновъ производятся отдѣльно при посредствѣ подачи избирательныхъ бюллетеней [2]). Такимъ образомъ голосованiе тайное, оно производится путемъ опусканiя избирателями въ урну бюллетеней. Если выборы происходятъ на общинномъ сходѣ, то крупные землевладѣльцы и промышленники могутъ обладать нѣсколькими (не свыше пяти) голосами въ зависимости отъ суммы уплачиваемыхъ ими налоговъ. Когда всѣ избиратели подали свои записки, предсѣдательствующiй объявляетъ выборы закончившимися. Онъ вынимаетъ бюллетени по одному изъ урны и читаетъ написанные на нихъ фамилiи, тогда какъ одинъ изъ членовъ комиссiи подсчитываетъ число поданныхъ за различныхъ кандидатовъ голосовъ [3]). Недѣйствительными считаются тѣ бюллетени:

1) которые сдѣланы не изъ бѣлой бумаги или же имѣютъ какое-либо внѣшнее отличiе;

2) на которыхъ не написано никакой фамилiи, или же написанное нельзя разобрать;

3) по которымъ нельзя съ несомнѣнностью установить фамилiю кандидата;

4) на которыхъ написано болѣе одной фамилiи или же фамилiя лица, которое не можетъ быть избрано;

5) содержащiе какой-либо протестъ.

Вопросъ о дѣйствительности или же недѣйствительности бюллетеней рѣшаетъ комиссiя, руководящая выборами; всѣ недѣйствительные бюллетени не засчитываются въ число голосовъ, поданныхъ за даннаго кандидата. Всѣ какъ дѣйствительные такъ и недѣйствительные бюллетени прилагаются къ

---

[1]) Sten. Bericht. d. Abg. Hauses, засѣд. 15 April 1891, стр. 1775; въ остальныхъ государствахъ повсюду примѣняется тайная подача голосовъ какъ для выборовъ общинныхъ гласныхъ, такъ и для выборовъ старшины.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 79; Г.-Н. LGO. § 50; Гог. LGO. § 59; Рейнск. W. O. § 4.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 80; Г.-Н. LGO § 51; Гог. LGO. § 60; Рейнск. W. O. § 5.

протоколу избирательнаго производства и хранятся до тѣхъ поръ, пока не будутъ окончательно разрѣшены всѣ жалобы, поданныя на выборы [1]).

Во всѣхъ государствахъ, кромѣ Вюртемберга, избраннымъ старшиною или его помощникомъ признается тотъ, кто получилъ абсолютное большинство голосовъ; при чемъ если абсолютное большинство голосовъ получено было нѣсколькими кандидатами, то производится перебаллотировка; на перебаллотировку ставятся два кандидата изъ числа получившихъ абсолютное большинство голосовъ, при чемъ, если при первой баллотировкѣ болѣе двухъ кандидатовъ получило абсолютное большинство голосовъ, то изъ ихъ числа двое тѣхъ, которые будутъ поставлены на перебаллотировку выясняются жребіемъ, вынимаемымъ рукой предсѣдателя. Перебаллотировка производится и въ томъ случаѣ, если никто не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ. Въ томъ случаѣ, если на перебаллотировкѣ оба кандидата получатъ одинаковое число голосовъ вопросъ рѣшается жребіемъ [2]).

Въ Вюртембергѣ, для того чтобы быть избраннымъ на должность старшины, достаточно получить при первой же баллотировкѣ относительное большинство голосовъ; при равенствѣ

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 81; Г.-Н. LGO. § 52; Гог. G. O. § 61; Рейнск. W. O. §§ 6 и 7.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 82; Г.-Н. LGO. § 53; Гог. G. O. § 62; Рейнск. W. O. § 8; Бав. G. O. ст. 195, I; ст. 198, II и III; Пф. G. O. ст. 119, 123, II; Сакс. RLGO. § 46; Бад. G. O. § 18; Гесс. LGO. ст. 77. Въ Баденѣ есть и нѣкоторыя отступленія отъ общаго порядка; прежде всего абсолютное большинство требуется лишь при избраніи старшины Bürgerausschuss'омъ, если бюргермейстеръ избирается непосредственно избирателями, то необходимо лишь абсолютное большинство явившихся на выборы и притомъ не менѣе одной трети голосовъ, всѣхъ обладающихъ правомъ голоса. (Бад. G. O. § 18, I.). Кромѣ того въ Баденѣ въ томъ случаѣ, если на трехъ послѣдовательныхъ перебаллотировкахъ никто не получитъ требуемаго числа голосовъ, бюргермейстеръ назначается властями надзора на срокъ, однако не болѣе двухъ лѣтъ (Бад. G. O. § 18, III.). Подобный порядокъ замѣщенія по назначенію существуетъ также и въ прусской провинціи Ганноверѣ. (Ганн. LGO. § 30).

голосовъ, полученныхъ двумя кандидатами, производится перебаллотировка [1]).

Общинный старшина и его помощники передъ вступленіемъ въ должность приводятся къ присягѣ; первый—уѣзднымъ начальникомъ (въ Пруссіи, Саксоніи и Эльзасѣ) или уѣзднымъ совѣтомъ (Вюртембергъ, Гессенъ), вторые въ Пруссіи, Саксоніи и Эльзасѣ также уѣзднымъ начальникомъ, а въ Вюртембергѣ и Гессенѣ старшиной [2]).

Для того чтобы быть избраннымъ на должности старшины или его помощниковъ, надо прежде всего принадлежать къ тому кругу лицъ, изъ состава котораго можно на основаніи постановленій общинныхъ положеній избрать старшину и его

[1]) Вюрт. G. O. ст. 58, VII.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO. § 85; Г.-Н. LGO. § 56; Гог. LGO. § 65; Вестф. KrO § 25; Ганн. LGO. § 34; Сакс. RLGO. § 50; Вюрт. G. O. ст. 98, Гесс. LGO. ст. 80, Эльз. G. O. § 13. Приводимъ различныя формы присяги:

a) Въ Пруссіи она установлена Указомъ 6 мая 1867 г.

b) Въ Саксоніи присяга гласитъ такъ: „Sie schwören bei Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, das Sie unter genauer Beobachtung der Gesetze des Landes, und der Landesverfassung das Ihnen übertragene Amt eines Gemeindevorstandes (Gemeindeältesten), sowie jedes künftig Ihnen zu übertragende Amt und jede Verrichtung im öffentlichen Dienste nach Ihrem besten Wissen und Gewissen verwalten, die hierbei Ihnen bekannt gewordenen und Geheimhaltung erfordernden Angelegenheiten niemandem, ausser wer solche zu wissen berechtigt ist, offenbaren und sich allenthalben den Anordnungen Ihrer Vorgesetzten gemäss bezeigen wollen“.

c) Въ Вюртембергѣ присягающему прочитывается текстъ слѣдующей присяги.

„Sie werden einen feierlichen Eid zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden schwören, das Sie seiner Majestät dem König treu und gehorsam sein und alle Obliegenheiten Ihres Amtes nach den gesetzlichen Vorschriften mit Eifer, Gewissenhaftigkeit und Unparteilichkeit erfüllen wollen. Insbesondere geloben Sie, die Verfassung und die durch dieselben begründete Rechte der Gemeinden und Körperschaften gewissenhaft zu wahren und das Wohl der Gemeinde und ihrer Angehörigen nach Kräften zu fördern“.

И присягающій поднявъ правую руку провозглашаетъ:

„Ich schwöre es, so wahr mir Gott helfe!“ (§ 84, III и IV V. V.).

d) Въ Эльзасѣ: „Ich schwöre Gehorsam der Verfassung und Treue dem Kaiser“.

помощниковъ. Шире всего очерченъ этотъ кругъ лицъ въ Эльзасъ-Лотарингіи; здѣсь бюргермейстеромъ можетъ быть назначенъ всякій, кто имѣетъ 25 лѣтъ отъ роду; не требуется ни имперскаго или эльзасскаго подданства, ни постояннаго проживанія въ предѣлахъ общины, ни внесенія въ избирательные списки, но въ то же самое время назначенный бюргермейстеромъ въ силу самаго факта назначенія пріобрѣтаетъ имперское или эльзасское подданство [1]). Въ Вюртембергѣ и Баденѣ общиннымъ избирателямъ (а въ баденскихъ общинахъ съ населеніемъ свыше 2000 человѣкъ Bürgerausschuss'амъ) [2]) предоставлена также большая свобода въ дѣлѣ избранія общиннаго старшины; кандидатъ только долженъ быть имперскимъ подданнымъ и имѣть 25 лѣтъ отъ роду; баденское общинное положеніе присоединяетъ къ этому требованію еще въ качествѣ необходимаго условія состояніе въ баденскомъ подданствѣ, но предполагаемый кандидатъ въ томъ случаѣ, если онъ не состоитъ въ баденскомъ подданствѣ, можетъ заранѣе озаботиться пріобрѣтеніемъ подданства въ Великомъ Герцогствѣ [3]). Въ Вюртембергѣ избранный кандидатъ долженъ также еще подойти подъ условія обладанія пассивнымъ избирательнымъ правомъ для избранія въ члены общиннаго совѣта [4]), а въ Баденѣ съ самымъ фактомъ избранія связано безплатное пріобрѣтеніе права гражданства въ общинѣ; въ обоихъ госу-

[1]) § 9 зак. 1 іюня 1870 г.; Bruck, I, стр. 249; Fischbach, стр. 154. Кромѣ того § 12 эльзасскаго общиннаго положенія указываетъ лицъ, которыя не могутъ быть назначены бюргермейстерами, это:

1) Должностныя лица, осуществляющія право надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій.

2) Чиновники общины.

3) Члены суда и прокуратуры.

4) Чины лѣсного управленія и Rentmeister'ы.

5) Служащіе имперскихъ желѣзныхъ дорогъ.

6) Священнослужители и учителя государственныхъ начальныхъ школъ.

7) Полицейскіе чиновники и жандармы.

[2]) См. выше стр. 329.

[3]) Вюрт. G. O. ст. 57, I; Бад. G. O. § 16, II.

[4]) G. A. G. 16 Iuni 1885, ст. 14 п. 1—5.

дарствахъ, кромѣ того, лица присужденныя къ тюремному заключенію лишаются права быть избраннымъ старшиной или его помощникомъ [1]). Вюртембергское общинное положеніе по особо уважительнымъ причинамъ, освобождаетъ избраннаго старшиной отъ необходимости имѣть двадцать пять лѣтъ отъ роду; правительственной власти, которой принадлежитъ право утвержденія избраннаго въ должности, предоставлено право утвержденія старшиной кандидата, избраннаго общинными гражданами, даже въ томъ случаѣ, если онъ не достигъ 25 лѣтъ отъ роду [2]).

Во всѣхъ остальныхъ государствахъ старшиной и его помощниками могутъ быть избраны лишь тѣ, кто обладаетъ пассивнымъ коммунальнымъ избирательнымъ правомъ и, слѣдовательно, можетъ быть избранъ членомъ общинныхъ представительныхъ учрежденій; постановленія различныхъ общинныхъ положеній ограничиваются простою ссылкою на тѣ статьи положеній, въ которыхъ говорится объ условіяхъ пассивнаго коммунальнаго избирательнаго права [3]), или же, какъ въ Пруссіи, указаніемъ на то, что старшина и его помощники избираются изъ числа членовъ общины [4]).

Къ этимъ общимъ условіямъ общинныя положенія различныхъ государствъ присоединяютъ еще особыя условія несовмѣстимости должности старшины и его помощниковъ съ цѣлымъ рядомъ другихъ должностей или же профессій. Такъ не можетъ быть старшиной или его помощникомъ тотъ, кто состоитъ на государственной службѣ, въ санѣ священнослужителя, на должности учителя государственныхъ и общественныхъ школъ, на судебной должности или въ числѣ лицъ прокурорскаго надзора, на дѣйствительной военной службѣ или же на какой-либо

---

[1]) Вюрт. G. O. ст. 57, I; Бад. G. O. § 16, III.

[2]) Вюрт. G. O. ст. 57, II.

[3]) Бав. G. O. ст. 172, I; Пф. G. O. ст. 102, 1; Сакс. RLGO § 45, I Гесс. LGO ст. 70.

[4]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 75, I; Г.-Н. LGO § 46, I; Гог. G. O. § 55, I (съ нѣкоторыми ограниченіями см. выше примѣч. на стр. 329); Вестф. LGO § 38, I.

другой платной общинной должности [1]). Нѣкоторыя общинныя положенія запрещаютъ избирать старшиной и его помощникомъ содержателей трактировъ и питейныхъ заведеній [2]). Близкое родство или свойство является безусловнымъ препятствіемъ къ одновременному занятію должностей старшины и его помощниковъ [3]). Новое баденское общинное положеніе присоединяетъ, въ качествѣ условія препятствующаго одновременно нести обязанности старшины и его помощниковъ, къ родству и свойству еще и участіе въ качествѣ товарищей-пайщиковъ въ одномъ и томъ же торговомъ предпріятіи [4]).

Въ баварскомъ Пфальцѣ старшиной и его помощниками могутъ быть только члены общиннаго совѣта, т. к. избраніе ограничено лишь кругомъ членовъ общиннаго совѣта [5]).

Въ прусской провинціи Ганноверѣ арендаторы и управляющіе, имѣющіе право голоса по довѣренности отъ владѣльцевъ имѣній, могутъ съ согласія уѣзднаго начальника быть

[1]) Г.-Н. LGO § 46, VI; Гог. G. O. § 55, VI; Вестф. LGO § 39; Бав. G. O. ст. 173 I и IV; Пф. G. O. ст. 103 I и III; Бад. G. O. § 17. (Въ Баваріи лица состоящія на государственной службѣ и находящіяся лишь во временной отставкѣ могутъ принимать избраніе лишь послѣ особаго королевскаго разрѣшенія, см. Бав. G. O. ст. 173, II; Пф. G. O. ст. 103, II).

[2]) Г.-Н. LGO § 46, VII; Гог. G. O. § 55, VII; Вестф. LGO § 39, п. 6; Ганн. LGO § 29. Въ Баденѣ трактирщикъ только тогда можетъ принять избраніе, если онъ будетъ избранъ болѣе чѣмъ двумя третями голосовъ всѣхъ избирателей или откажется отъ своей профессіи (Бад. G. O. § 18, II). Въ Гессенѣ бюргермейстеру уѣзднымъ комитетомъ можетъ быть разрѣшено занятіе трактирнымъ промысломъ, но на особыхъ условіяхъ (см. Гесс. LGO ст. 118).

[3]) Обыкновенно близкими родственниками и сродственниками считаются отецъ и сынъ, тесть и зять, дѣдъ и внукъ, братья и зятья (Г.-Н. LGO § 45 IV; Гог. G. O. § 55, IV, Пф. G. O. ст. 117, IV; Бад. G. O. § 17, II; Гесс. LGO ст. 71, II; ср. также Эльз. G. O. § 12, п. 7); баварское правобережное уложеніе къ нимъ присоединяетъ еще дядю и племянника (Бав. G. O. ст. 192, III), а уложенія восточныхъ провинцій Пруссіи и Шлезвигъ-Голштейна ограничиваются лишь признаніемъ несовмѣстности для отца и сына и братьевъ (вост. и Ш.-Г. LGO § 75, IV).

[4]) Бад. G. O. § 17, II.

[5]) Пф. G. O. ст. 119.

избраны въ старшины даже въ томъ случаѣ, если они не имѣютъ постояннаго мѣстожительства въ предѣлахъ общины [1]). Въ двухъ западныхъ провинціяхъ Пруссіи общиннымъ старшиной можетъ быть волостной старшина (Amtmann, Bürgermeister); въ Вестфаліи Amtmann въ той общинѣ волости, которая является мѣстомъ его постояннаго жительства [2]), а въ Рейнской провинціи въ тѣхъ общинахъ, которыя сами по себѣ составляютъ цѣлую составную общину (Landbürgermeisterei) [3]).

## IV.

Мы познакомили читателя съ тѣмъ кругомъ лицъ, изъ среды котораго можетъ быть избранъ общинный старшина; намъ нужно остановиться теперь на вопросѣ объ утвержденіи исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія со стороны правительственной власти.

Постановленія многочисленныхъ общинныхъ положеній по этому вопросу особенно интересны потому, что въ различныхъ государствахъ институтъ утвержденія исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія поставленъ далеко не одинаково. Тогда какъ въ великомъ герцогствѣ Баденскомъ [4]) общинные старшины вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей безъ всякаго утвержденія со стороны правительства, во всѣхъ другихъ крупныхъ германскихъ государствахъ необходимо утвержденіе. Но и среди остальныхъ государствъ надо различать двѣ группы законодательствъ: 1) такъ или иначе ограничивающія примѣненіе права утвержденія правительственными властями исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія и 2) предоставляющія полную свободу дискреціоннаго права неутвержденія.

---

[1]) Ганн. LGO § 25, II.

[2]) Вестф. LGO § 69, III.

[3]) Рейнск. KrO § 23, VII.

[4]) W. Wielandt. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden (Handbuch des öffentlichen Rechts стр. 148.

Начнемъ съ послѣдней группы — группы дискреціоннаго усмотрѣнія: въ эту группу входятъ: Саксонія [1]) и Баварія [2]). Въ Саксоніи утверждаются въ должности общинные старшины и ихъ помощники. Въ Баваріи подлежатъ утвержденію: 1) бургомистръ (старшина) и его помощники (Beigeordneten) въ сельскихъ общинахъ; 2) бургомистръ и его помощники въ общинахъ провинціи Рейнскій Пфальцъ, и 3) бургомистръ, руководящій управленіемъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, объединенныхъ въ одно бургомистерство (Bürgermeisterei). Самый актъ утвержденія или неутвержденія есть актъ свободнаго усмотрѣнія административной власти, связанный только ограниченіемъ чисто формальнаго значенія — представленіемъ, въ случаѣ неутвержденія, мотивовъ своего рѣшенія [3]).

Въ сельскихъ общинахъ Рейнскаго Пфальца исполнительные органы утверждаются провинціальнымъ правленіемъ (Kreisregierung), а старшины сельскихъ общинъ правобережной Баваріи утверждаются уѣзднымъ правленіемъ (Bezirksamt).

Рѣшеніе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по вопросамъ неутвержденія окончательно, но на рѣшенія другихъ властей можно, въ случаѣ неутвержденія, подавать жалобы въ окружное правленіе и въ министерство.

Въ Пруссіи ничѣмъ не связанное дискреціонное право неутвержденія принадлежитъ одному лишь королю по отношенію

---

[1]) Сакс. LGO § 49; въ Саксоніи уѣздный начальникъ передъ рѣшеніемъ о неутвержденіи избранныхъ старшины и его помощника обязанъ выслушать мнѣніе по этому вопросу уѣзднаго комитета

[2]) Max von Seydel. Bayerisches Staatsrecht, 2 Auflage, III Band, стр. 207; Бав. G. O. ст. 196, II; Пф. G. O. ст. 83, I.

[3]) Докладчикъ палаты депутатовъ по законопроекту о реформѣ общиннаго положенія предполагалъ поставить отказъ въ утвержденіи въ зависимость отъ особыхъ причинъ, точно указанныхъ въ законѣ, а именно допускать неутвержденіе лишь въ томъ случаѣ, если избранный не удовлетворяетъ указаннымъ въ законѣ условіямъ или не имѣетъ права на избраніе (Verhandlungen d. Kammer d. Abg.; Verhandlungen des besonderen Ausschusses Abt. I, стр. 128; Abt. II, стр. 522; однакоже верхняя палата не согласилась на ограниченіе правительственной власти въ сферѣ сободнаго ея усмотрѣнія въ области неутвержденія (Bl. f. Adm. Pr. XX, стр. 26 и сл.).

къ бургомистру и его помощникамъ въ городахъ, съ населеніемъ болѣе 10.000 [1]). Рѣшеніе короля, конечно, никакому обжалованію не подлежитъ и является его свободнымъ произволеніемъ, не будучи связано никакими, даже формальнаго характера, требованіями, какъ, напримѣръ, представленіе мотивовъ неутвержденія.

Къ первой группѣ принадлежатъ государства, такъ или иначе ограничивающія волю утверждающаго должностного лица, это Пруссія (за исключеніемъ постановленій городскихъ уложеній, приведенныхъ только-что), Вюртембергъ и Гессенъ. Но и въ этой группѣ можно различить два оттѣнка въ тѣхъ условіяхъ связанности, которыя налагаетъ на утверждающую власть законъ: въ Вюртембергѣ и въ прусской провинціи Ганноверѣ она связана категорическими постановленіями закона, точно опредѣляющаго, въ какихъ именно случаяхъ избранное лицо не подлежитъ утвержденію; въ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи и Гессенѣ утверждающая власть свободна въ своемъ рѣшеніи отъ указаній закона, но связана необходимостью согласія на утвержденіе избраннаго лица еще другого административнаго учрежденія (уѣзднаго комитета).

Разсмотримъ сперва постановленія общинныхъ положеній этой второй категоріи. Самый актъ утвержденія, при условіи согласія уѣзднаго комитета, зиждется всецѣло на свободномъ произволеніи утверждающей власти. Неутвержденіе можетъ послѣдовать не только вслѣдствіе нарушенія закона при выборахъ исполнительныхъ органовъ, какъ, напримѣръ, вслѣдствіе нарушенія порядка избирательнаго производства, но и въ силу соображеній цѣлесообразности управленія, какъ, напримѣръ, соображеній о пригодности выбраннаго лица къ несенію возлагаемыхъ на него обязанностей, а также объ его нравственныхъ качествахъ и политической благонадежности. Утвержденіе не можетъ быть

[1]) Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie 30 мая 1853 г., § 33; Städteordn. für die Provinz Westfalen 19 марта 1856 г., § 33; Städteordn. für die Rheinprovinz 15 мая 1856 г., § 32; Städteordn. für die Provinz Hessen-Nassau 4 августа 1897 г., § 36.

дано не на весь срокъ избранія или же обусловлено какими-либо требованіями и указаніями.

Избраніе исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія — старшины (Gemeindevorsteher, Bürgermeister) и его помощниковъ (Schöffen, Stellvertreter, Dorfrichter, Dorfgeschworene) подлежитъ утвержденію со стороны уѣзднаго начальника (Landrat, въ Гессенѣ—Kreisrat) [1]). Передъ утвержденіемъ, прусскій ландратъ выслушиваетъ мнѣніе мѣстнаго волостного старшины (Amtsvorsteher въ семи восточныхъ провинціяхъ и Шлезвигъ-Голштейнѣ; Bürgermeister въ Рейнской провинціи) назначаемаго оберъ-президентомъ провинціи, по представленію уѣзднаго земскаго собранія. Отказать въ утвержденіи уѣздный начальникъ можетъ лишь съ согласія уѣзднаго комитета, причемъ это согласіе должно быть испрашиваемо и въ томъ случаѣ, если утвержденіе не дается въ силу какихъ либо нарушеній въ выборномъ производствѣ [2]). Въ случаѣ неутвержденія избраннаго кандидата назначаются новые выборы и если и избранный во второй разъ не удостоится утвержденія или же выборы не состоятся, то уѣздный начальникъ, съ согласія уѣзднаго комитета, назначаетъ замѣстителей старшины и его помощниковъ

[1]) Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig 1897, стр. 127; см. также §§ 1 и 13 Zuständigkeitsgesetz vom 1 August 1883 г. Гесс. LGO ст. 78, I, ср. Матвѣевъ, Государственный надзоръ и т. д. Казань, 1915, стр. 411 и сл., а также мою статью въ № 21 за 1910 годъ „Земскаго Дѣла“ „Утвержденіе исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія въ Германіи и Австріи“. Anlagen zu den Sten. Ber. d. preuss. H. d. A. Session 1890/91 т. II стр. 1486. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ. „Es sei eine uralte Regel dass bei den Nichtbestätigungen verschiedenster Art die Gründe niemals mitgetheilt würden. Es liege dies meist nicht sowohl im Interesse der zur Bestätigung berufenden Behörde, als im Interesse der Nichtbestätigten da bei einer derartigen Mittheilung oft sehr unangenehme Dinge ans Licht gezogen werden müssen“.

[2]) Вост. LGO § 84, Ш-Г. LGO § 84, Г. Н. LGO § 55, Вестфальскій Kreisordnung § 25 и Kreisordnung Рейнской провинціи § 23; Schön назв. соч., стр. 191; von Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, in fünfter Auflage neu bearbeitet von Zorn, II Band, Leipzig, 1909, стр. 650—651, Гесс. LGO ст. 78, I.

на весь срокъ, на который избраны были неутвержденныя имъ лица [1]).

Въ томъ случаѣ, если выбранные общиннымъ сходомъ или общиннымъ совѣтомъ старшины и его помощники не будутъ утверждены ландратомъ, непремѣнно слѣдуетъ произвести новые выборы, такъ какъ министерскія распоряженія и рѣшенія высшаго административнаго суда совершенно недвусмысленно указываютъ, что ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть утвержденъ въ должности старшины или его помощника тотъ кандидатъ, который получилъ слѣдующее за неутвержденнымъ лицомъ число голосовъ [2]).

[1]) Въ Гессенѣ, согласно LGO ст. 78, II, назначеніе производится не уѣзднымъ начальникомъ, а министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, причемъ не на весь срокъ службы старшины по выборамъ (9 лѣтъ), а лишь на три года; предъ назначеніемъ испрашивается мнѣніе уѣзднаго комитета по поводу намѣченнаго кандидата.

Для Пруссіи см. Genzmer LGO стр. 138, прим. 24; ошибочно мнѣніе Saran'a (Pr VBl, XXIX, стр. 695), который утверждаетъ что назначеніе замѣстителя допустимо и въ томъ случаѣ если при вторыхъ выборахъ избранный откажется принять избраніе; вѣдь при такихъ условіяхъ нѣтъ второго отказа въ утвержденіи, слѣдовательно не можетъ быть и назначенія замѣстителя, а должны быть вновь произведены выборы.

[2]) Ministerialerlass 3 августа 1874 г. (Ministerialblatt für die gesammte innere Verwaltung, стр. 110); Pr. OVGE, III, стр. 17. Когда во время преній въ комиссіи прусской палаты депутатовъ при обсужденіи проекта общиннаго положенія въ 1891 году былъ поднятъ вопросъ о необходимости и желательности въ случаѣ неутвержденія въ должности избраннаго канди дата приводить мотивы неутвержденія, то представитель Министерства Внутреннихъ Дѣлъ указывалъ на большія неудобства, связанныя съ системой приведенія мотивовъ; онъ указывалъ, что въ Пруссіи прочно установилось правило никогда не приводить основанія, по которымъ избранный кандидатъ не удостоился утвержденія, чтобы не повредить съ одной стороны престижу власти, призванной къ утвержденію избраннаго кандидата, такъ равно съ другой стороны и не нанести ущерба интересамъ лица не получившаго утвержденія, такъ какъ могли бы быть опубликованы такія свѣдѣнія о личности неутвержденнаго, которыя оказались бы для него весьма непріятны; наконецъ въ качествѣ послѣдняго аргумента представитель Министерства привелъ то соображеніе, что различные представители

Рѣшеніе уѣзднаго комитета, дающаго или не дающаго согласіе на утвержденіе, только тогда имѣетъ окончательное значеніе для ландрата, если онъ не обжалуетъ его передъ высшимъ административнымъ судомъ соотвѣтственно § 126 Gesetzes über allgemeine Landesverwaltung 30 іюля 1883 г. Эта жалоба можетъ быть подаваема въ томъ случаѣ, если рѣшеніе уѣзднаго комитета нарушаетъ постановленія существующихъ законовъ. Но такъ какъ утвержденіе или неутвержденіе избраннаго лица предоставлено свободному усмотрѣнію утверждающаго (ландрата и уѣзднаго комитета), то случаи незаконнаго отклоненія неутвержденія уѣзднымъ комитетомъ могутъ имѣть мѣсто только тогда, когда избранное лицо, по закону, не могло быть избраннымъ. Административно-судебное рѣшеніе можетъ касаться лишь вопроса о томъ, допустимо ли рѣшеніе уѣзднаго комитета съ точки зрѣнія права и ни въ коемъ случаѣ не можетъ касаться вопросовъ объ его полезности и соотвѣтствіи существу дѣла [1]).

Противъ рѣшенія ландрата, съ согласія уѣзднаго комитета, отказавшаго въ утвержденіи, можетъ быть подаваема, соотвѣтственно § 121 Gesetzes über die allg. Landesverwaltung, жалоба въ окружной комитетъ (Bezirksausschuss), который и рѣшаетъ дѣло окончательно.

Таковы постановленія различныхъ общинныхъ положеній одиннадцати провинцій прусскаго королевства; въ двѣнадцатой

правительственной власти, навѣрное, не соглашаются на утвержденіе по самымъ разнообразнымъ мотивамъ.

Если ландратъ уже утвердилъ лицо избранное на должность старшины, то назадъ такое утвержденіе не можетъ быть взято, даже если на это согласенъ уѣздный комитетъ (OVGE XLI 1; Endurtheil des II S. vom 25 April 1902). Такъ какъ законъ предоставляетъ усмотрѣнію (in das Ermessen) власти надзора утвержденіе или неутвержденіе избранія общиннаго старшины, то всѣ тѣ факты и обстоятельства, которые съ точки зрѣнія утверждающей власти могутъ препятствовать утвержденію, должны быть учтены и разсмотрѣны заранѣе; но разъ утвержденіе уже состоялось, то власть надзора не можетъ взять его ни въ коемъ случаѣ назадъ, даже если ей станутъ извѣстны новыя обстоятельства, которыя могли бы въ свое время быть препятствіями для утвержденія.

[1]) Pr. O. V. G. E. Bd. XI, стр. 84.

провинціи — Ганноверѣ существуетъ иной порядокъ для утвержденія исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, сходный съ постановленіями новаго общиннаго положенія королевства Вюртембергъ; поэтому мы и соединяемъ постановленія этихъ двухъ законодательствъ въ одну самостоятельную группу. Въ Ганноверѣ [1]) избранное лицо не утверждается лишь въ томъ случаѣ, если къ тому имѣются совершенно опредѣленныя, ясно указанныя въ законѣ причины; къ числу ихъ относятся: отсутствіе у избраннаго свойствъ, необходимыхъ для обладанія пассивнымъ избирательнымъ правомъ, или же необходимой для отправленія обязанностей старшины или его помощника дѣеспособности, предшествующее наказаніе избраннаго за какое-либо уголовное преступленіе, близкое родство его съ другими общинными должностными лицами.

По Вюртембергскому общинному положенію [2]), старшина (Ortsvorsteher), избираемый всѣми гражданами общины, обладающими избирательнымъ правомъ, на десять лѣтъ, утверждается въ должности окружнымъ правленіемъ (Kreisregierung), члены котораго назначаются королемъ. Если на выборахъ избранное въ старшины лицо получаетъ болѣе чѣмъ $^{2}/_{3}$ всѣхъ поданныхъ голосовъ, то въ утвержденіи его можетъ быть отказано лишь въ томъ случаѣ, если онъ былъ приговоренъ дисциплинарнымъ судомъ къ отставкѣ отъ должности въ дисциплинарномъ порядкѣ или къ удаленію его со своего поста, въ виду неспособности къ отправленію своихъ обязанностей. Если прежній старшина будетъ избранъ на новое десятилѣтіе, то, даже въ томъ случаѣ, если онъ получитъ лишь болѣе половины поданныхъ голосовъ, онъ можетъ быть неутвержденъ въ должности лишь тогда, если министерство внутреннихъ дѣлъ, на основаніи имѣющагося въ его распоряженіи фактическаго

[1]) Hannöversche Landgemeindeordnung, §§ 26 и 27 и законъ 5 сентября 1848 года, § 20.

[2]) Gemeindeordnung für das Königreich Württemberg 28 іюля 1906 г., ст. 56, 58, 59 и 62 (см. также K. Göz. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen, 1908 г., стр. 293 и v. Doll. Die Staatsrechtlichen Verhältnisse des deutschen Reichs und des Königreich Württemberg. стр. 255—256.

матеріала, придетъ къ рѣшенію, что дѣло общиннаго управленія или довѣренныя старшинѣ закономъ дѣла потерпятъ ущербъ отъ завѣдыванія ими вторично избраннымъ старшиной. Рѣшеніе окружного правленія, не дающее утвержденія избранному старшинѣ, должно быть объяснено приведеніемъ основаній; избранный старшина можетъ на такое рѣшеніе подавать жалобу, въ двухнедѣльный срокъ, въ министерство.

Новые выборы старшины должны быть назначены въ теченіе трехъ мѣсяцевъ. Если избранное и на этихъ выборахъ лицо не будетъ утверждено окружнымъ правленіемъ, то послѣднее имѣетъ право назначить на мѣсто старшины особое лицо (Amtsverweser) для исполненія обязанностей старшины; однакоже, въ этомъ случаѣ уже черезъ годъ должны быть назначены новые выборы старшины (въ Пруссіи, какъ мы видѣли, правительственный комиссаръ назначается на весь тотъ срокъ, на который былъ избранъ неутвержденный старшина).

Наконецъ наиболѣе либеральны, какъ мы видѣли выше, постановленія общиннаго положенія Бадена. Здѣсь избраніе общинныхъ старшинъ не нуждается въ утвержденіи со стороны правительственныхъ властей. Это объясняется тѣмъ, что коммунальное право Бадена зиждется на принципахъ революціоннаго законодательства 1848 года и проводитъ въ жизнь предположенія франкфуртскаго національнаго собранія, засѣдавшаго въ соборѣ Св. Павла. Таково и новое Баденское общинное положеніе 1910 года, воспроизводящее въ главныхъ чертахъ либеральное Баденское законодательство по вопросамъ строя мѣстнаго управленія шестидесятыхъ и семидесятыхъ годовъ девятнадцатаго столѣтія. Баденское законодательство проникнуто съ начала до конца идеями теоріи свободной общины и освобожденія исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ утвержденія ихъ въ должности агентами правительственной власти.

Мы разсмотрѣли въ порядкѣ сравнительнаго изученія всѣ тѣ разнообразные отвѣты, которые даются различными германскими законодательствами на вопросъ о томъ, должны ли подлежать утвержденію исполнительные органы общиннаго

самоуправленія со стороны агентовъ правительственной власти и какими условіями долженъ быть обставленъ этотъ актъ вмѣшательства агентовъ центральнаго правительства въ сферу свободной воли мѣстныхъ общинъ. Теперь остановимся вкратцѣ на мнѣніяхъ писателей, затрогивавшихъ вопросъ объ утвержденіи и давшихъ свое заключеніе по этому вопросу. Они распадаются на двѣ группы: сторонниковъ утвержденія и его противниковъ. Послѣдніе мотивируютъ свое отрицательное отношеніе къ этому институту указаніемъ на то, что, по самому существу своему, система самоуправленія предполагаетъ необходимость свободнаго избранія исполнительныхъ органовъ земскими собраніями и городскими думами. Съ наибольшею силою это положеніе было высказано такимъ корифеемъ государственно-правовой науки, какъ Лоренцъ фонъ-Штейнъ въ его Verwaltungslehre [1]). По его мнѣнію свободное избраніе исполнительныхъ органовъ самоуправленія съ логической необходимостью вытекаетъ изъ самого существа идеи самоуправленія. По его слѣдамъ идутъ Gluth [2]) и Rosin [3]), оттѣняющіе то положеніе, что избраніе исполнительныхъ органовъ болѣе всего подчеркиваетъ ихъ общественный характеръ. Blodig, слѣдуя Ernst von Meier'у, высказывается въ противоположность Рудольфу Гнейсту, извѣстному стороннику системы почетныхъ должностей, т.-е. такого порядка, при которомъ всѣ мѣстныя власти назначаются правительствомъ изъ числа мѣстныхъ людей и за свою дѣятельность не получаютъ никакого вознагражденія—за избраніе исполнительныхъ органовъ мѣстными представительными собраніями; однакоже, полагаетъ, что это избраніе не должно быть вполнѣ свободно, правительственная власть можетъ ставить извѣстныя условія и удерживать за собой право неутвержденія. Она можетъ, такимъ образомъ, отмѣтить тѣхъ лицъ, отъ которыхъ нельзя ожидать, чтобы они соотвѣтствующимъ образомъ вели пору-

[1]) I Theil, 2 Band, стр. 44.

[2]) Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, Wien, 1887, § 11.

[3]) Rosin. Suveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. (Annalen d. deutschen Reiches 1883, стр. 283, и сл.).

ченныя имъ дѣла, какъ принадлежащія къ собственной компетенціи общины (eigene Angelegenheiten), такъ и порученныя ей центральной властью (übertragener Wirkungskreis) [1]). За послѣднее время сторонникомъ утвержденія выступилъ Jebens (извѣстный комментаторъ городового положенія семи восточныхъ провинцій Пруссіи) въ своей статьѣ въ «Deutsche Juristen Zeitung» [2]), а противникомъ Hugo Preuss [3]). Интересна также полемика, возникшая между Preuss'омъ и Delbrück'омъ, редакторомъ оффиціальнаго прусскаго журнала «Preussische Jahrbücher». Послѣдній, возражая противъ статьи Preuss'a «Geschichte der Bestätigungsrecht in Preussen [4]), помѣщенной въ его журналѣ, утверждаетъ, что коронѣ должно быть предоставлено право свободнаго утвержденія городскихъ головъ и ихъ помощниковъ въ городахъ съ болѣе чѣмъ десятитысячнымъ населеніемъ, но что, такъ какъ утвержденіе находится внѣ юридическихъ категорій и остается всецѣло въ области дискреціоннаго «произволенія», то невозможно здѣсь избѣжать и актовъ совершенно произвольныхъ.

Между тѣмъ именно эта сторона вопроса и заставляетъ людей, дорожащихъ принципомъ самоуправленія и стремящихся охранить основной устой правового государства—подзаконность управленія—относиться отрицательно къ институту утвержденія, какъ такой правовой нормѣ, которая на мѣсто подзаконнаго управленія ставитъ неограниченный никакими рамками закона произволъ администратора. Такимъ образомъ, если оставаться сторонникомъ доктрины правового государства, нельзя согласиться на свободное усмотрѣніе правительственной власти въ дѣлѣ утвержденія исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія и необходимо или отринуть самую мысль о вмѣшательствѣ правительственной власти въ вопросъ о томъ, кого избрали себѣ община или городъ въ головы или стар-

---

[1]) Blodig, Die Selbstverwaltung, als Rechtsbegriff. Leipzig. 1893 г., стр. 43.

[2]) 1901 годъ, № отъ 1 ноября, стр. 467.

[3]) См. въ особенности главу „Das Staatliche Bestätigungsrecht его интересной книги Das Städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin, 1902.

[4]) „Preussische Jahrbücher" Bd. 107, стр. 207.

шины (такъ и поступаетъ баденское законодательство), или же обставить самое утвержденіе такими условіями, которыя бы сдѣлали терпимымъ самое существованіе этого института въ правовомъ государсвтѣ, которыя бы отняли отъ него присущій ему автократическій привкусъ, поставили бы предѣлы свободному произволенію.

Мы разсмотрѣли выше двѣ попытки ввести институтъ утвержденія въ рамки правового государства. Изъ нихъ одна, осуществленная законодательствомъ одиннадцати провинцій прусскаго королевства, пытается ограничить произволъ ландратовъ необходимостью для нихъ испрашивать согласія другого административнаго учрежденія: уѣзднаго комитета который по своему составу не является чисто бюрократическимъ учрежденіемъ, а относится къ числу такъ называемыхъ смѣшанныхъ присутствій, учрежденій, такъ часто встрѣчающихся въ прусскомъ мѣстномъ управленіи. Уѣздный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ ландрата изъ шести членовъ избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и такимъ образомъ, рѣшающея роль въ уѣздномъ комитетѣ принадлежитъ его выборнымъ членамъ Нѣтъ сомнѣнія, что участіе комитета въ утверждающей работѣ ландратовъ служитъ тормазомъ, сдерживающимъ излишнюю стремительность агентовъ правительства въ рѣшеніи не утверждать избраннаго кандидата; но тѣмъ не менѣе, и при наличности этого содѣйствія общинныя учрежденія не избавлены отъ возможности свободнаго произволенія ландрата и уѣзднаго комитета, такъ какъ эти учрежденія не ограничены требованіями закона и утвержденіе предоставлено ихъ усмотрѣнію.

Существенно иной характеръ имѣютъ постановленія ганноверскаго и вюртембергскаго общинныхъ положеній. Здѣсь утверждающая власть, хотя и бюрократическая по своей организаціи, связана совершенно опредѣленнымъ постановленіемъ закона, который дозволяетъ не утверждать лицо избранное общиннымъ старшиной только въ томъ случаѣ, если оно не удовлетворяетъ требованіямъ закона; такимъ образомъ здѣсь нѣтъ почвы для произвола утверждающей власти, введенной въ рамки правового строя.

Такой порядокъ представляется наиболѣе желательнымъ и проф. Прейсу [1]), который оттѣняетъ еще одну сторону, необходимую для совершенной правомѣрности института утвержденія: это настоятельность предоставленія потерпѣвшимъ отъ неутвержденія, т.-е. избранному лицу и представительному собранію или избирательному корпусу, его избравшему, права жалобы на незакономѣрность дѣйствій опекающей власти въ административно-судебномъ порядкѣ.

## V.

Наряду съ выборными исполнительными органами—старшиной и его помощниками—на общинной службѣ находятся также и другія общинныя должностныя лица, по большей части назначаемыя общиннымъ старшиной. Въ условіяхъ сельской жизни и, въ большинствѣ случаевъ, небольшихъ размѣровъ сельскихъ общинъ съ незначительнымъ числомъ населенія, само собой разумѣется, штатъ общинныхъ служащихъ немногочисленъ и, конечно, не играетъ такой большой роли въ дѣлѣ управленія общиной, какъ городскіе служащіе въ городскомъ самоуправленіи. Несложныя сравнительно задачи общиннаго управленія не требуютъ штата спеціалистовъ и потому вопросъ о положеніи общинныхъ служащихъ въ сельскихъ общинахъ не возбуждаетъ къ себѣ большого интереса.

Общинамъ самимъ предоставлено право учреждать должности и опредѣлять порядокъ назначенія и условія прохожденія службы должностными лицами общиннаго управленія [2]). И лишь общинныя положенія юго-западныхъ государствъ устанавливаютъ въ самомъ своемъ текстѣ порядокъ назначенія на наиболѣе существенныя должности, а именно на должности секретаря и кассира общины; по отношенію къ остальнымъ

[1]) Hugo Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin, 1902, стр. 206.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 117; Г.-Н. LGO § 81; Гог. G. O. § 87; Сакс. LGO § 58; Гесс. LGO 138, I.

общиннымъ служащимъ и здѣсь предоставляется общинамъ самимъ учрежденіе необходимыхъ должностей [1]).

Общинные исполнительные органы въ дисциплинарномъ отношеніи подчинены органамъ надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія. Эта дисциплинарная зависимость общиннаго старшины и его помощниковъ отъ правительственныхъ должностныхъ лицъ наряду съ правомъ неутвержденія избранныхъ общиннымъ представительствомъ исполнительныхъ органовъ предоставляетъ возможность правительственной власти оказывать серьезное давленіе на исполнительные органы общиннаго самоуправленія.

Въ дисциплинарномъ порядкѣ за упущенія по службѣ могутъ быть налагаемы властями надзора [2]) взысканія, штрафы, выговоры, замѣчанія и, наконецъ, общинный старшина и его помощники могутъ даже быть устранены отъ должности, но такое устраненіе можетъ послѣдовать лишь въ силу рѣшенія административно-судебныхъ учрежденій или спеціальнаго дисциплинарнаго суда [3]).

По общему правилу исполнительнымъ органомъ общиннаго самоуправленія является общинный старшина единолично, лишь въ Баваріи, Саксоніи и нѣкоторыхъ провинціяхъ Пруссіи имѣются коллегіальныя управы.

При незначительномъ числѣ дѣлъ относящихся къ обязанностямъ старшины въ маленькихъ сельскихъ общинахъ, конечно, нѣтъ никакой необходимости въ коллегіальной управѣ; тамъ, гдѣ всѣхъ избирателей или участниковъ общиннаго схода можно пересчитать по пальцамъ, нѣтъ никакой необходимости создавать коллегіальную управу. Наоборотъ, въ общинахъ съ большимъ сравнительно числомъ жителей, съ сложнымъ общиннымъ

---

[1]) Бав. G. O. ст. 129; Пф. G. O. ст. 62; Вюрт. G. O. ст. ст. 65—70; Бад. G. O. § 29.

[2]) Въ Пруссіи ландратомъ и регирунгспрезидентомъ.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 143; Г.-Н. LGO § 115; Гог. G. O. § 107; Вестф. LGO § 83; Рейнск. G. O. §§ 83, 84, 104; Zust. Ges. § 36; Бав. G. O. ст. 166, II; Пф. G. O. ст. 96, I; Сакс. LGO § 68; Вюрт. G. O. ст. ст. 206—212; Бад. G. O. §§ 33,34. Гесс. LGO ст. 120, I; Эльз. G. O. § 71; для Пруссіи см. также Матвѣевъ, Государственный надзоръ и т. д. стр. 418 и сл.

хозяйствомъ и многоразличными «препорученными» дѣлами необходима коллегіальная управа, такъ какъ развѣтвленіе коммунальной дѣятельности требуетъ наличности нѣсколькихъ постоянныхъ работниковъ, поэтому правильно поступили создатели Гессенъ-Нассаускаго общиннаго положенія [1]) 3 Іюня 1897 г., установившіе въ самомъ законѣ обязательность коллегіальной управы для общинъ съ населеніемъ свыше 500 человѣкъ.

Срокъ, на который избираются общинные старшины и ихъ помощники въ большинствѣ государствъ весьма долговременный (отъ 5 до 12 лѣтъ), причемъ для нѣкоторой категоріи старшинъ Вюрттемберга существуетъ даже система пожизненнаго пребыванія въ должности. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что болѣе долговременный срокъ пребыванія въ должности способствуетъ большей независимости выборнаго старшины отъ избравшаго его общиннаго совѣта, но въ то же самое время вліяніе общиннаго совѣта на ходъ дѣла общиннаго управленія тѣмъ меньше, чѣмъ больше срокъ, на который избирается старшина. Нельзя, конечно, избирать общиннаго старшину на одинъ годъ, но сроки устанавливаемые общинными положеніями германскихъ государствъ нельзя не признать слишкомъ длительными.

[1]) См. выше стр. 328.

Глава седьмая.

## Компетенція общины.

### I.

Исторія общиннаго управленія въ главнѣйшихъ государствахъ Германской Имперіи за послѣднія сто лѣтъ есть исторія постепенной демократизаціи общинныхъ учрежденій путемъ привлеченія къ участію въ дѣлѣ общиннаго самоуправленія все болѣе и болѣе широкихъ круговъ мѣстнаго населенія. Въ области компетенціи общиннаго самоуправленія въ теченіе XIX и начала XX вѣка наблюдается процессъ расширенія сферы полномочій, предоставленныхъ общиннымъ учрежденіямъ какъ путемъ измѣненія отдѣльныхъ статей общинныхъ положеній, очерчивающихъ кругъ дѣятельности общиннаго самоуправленія, такъ и посредствомъ возложенія на органы общиннаго самоуправленія ряда обязанностей въ порядкѣ общегосударственнаго и общеимперскаго законодательства.

Къ началу XIX столѣтія сельское общинное самоуправленіе потеряло всю свою былую самостоятельность и было всецѣло подчинено власти помѣщика и государства; особенно сильное нивелирующее вліяніе оказало на германское общинное самоуправленіе заимствованіе началъ французскаго административнаго права періода Имперіи съ его административной опекой и полнымъ подчиненіемъ мѣстныхъ учрежденій волѣ центральной власти [1]).

Въ двадцатыхъ годахъ XIX вѣка возникаетъ стремленіе къ освобожденію общинъ отъ административной опеки и къ рас-

[1]) См. выше стр. 80 и сл., а также Blodig, Die Selbstverwaltung, стр. 199.

ширенію сферы ихъ полномочій [1]). За общиной признается право, въ полномъ согласіи съ доктриной свободной общины, на самостоятельное завѣдываніе общинными дѣлами, ей предоставляется самостоятельно управлять общиннымъ имуществомъ и передается дѣло мѣстной полиціи. Въ эту же эпоху создается и дѣленіе круга дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію общинныхъ учрежденій, на собственный и препорученный («eigener und übertragener Wirkungskreis») въ соотвѣтствіи съ началами ученія о свободной общинѣ [2]). Дѣленіе общинной компетенціи на собственную и препорученную остается и до сихъ поръ въ дѣйствующемъ правѣ различныхъ германскихъ государствъ, несмотря на то, что теорія самоуправленія давно уже признала несостоятельность ученія о различіи компетенціи собственной и препорученной, такъ какъ, по мнѣнію господствующихъ нынѣ теорій, всѣ дѣла, находящіяся въ вѣдѣніи общинныхъ учрежденій, суть дѣла государственныя, переданныя государствомъ въ завѣдываніе мѣстнымъ самоуправляющимся союзамъ [3]).

Такимъ образомъ различіе между собственными и препорученными общинными дѣлами, установленное въ свое время подъ вліяніемъ теорій свободной общины и общественно-хозяйственной и до сихъ поръ должно быть принимаемо во вниманіе при изученіи вопросовъ компетенціи общиннаго самоуправленія.

Тѣ дѣла, которыя передаются въ завѣдываніе общинъ въ качествѣ ихъ собственныхъ дѣлъ, дѣлъ общинныхъ (Gemeindeangelegenheiten) обыкновенно находятся въ завѣдываніи общинныхъ представительныхъ учрежденій, которымъ принадлежитъ общее руководство общинными дѣлами, а старшина и его помощники лишь приводятъ въ исполненіе постановленія

---

[1]) См. напримѣръ § 3 Вюртембергскаго Verwaltungsedikt'a v. 1 März 1822: „Jede Gemeinde hat das Recht, alle auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten zu besorgen ihr Gemeindevermögen selbständig zu verwalten und die Ortspolizei nach den bestehenden Gesetzen zu handhaben".

[2]) См. выше стр. 8—12.

[3]) См. выше стр. 43.

общинныхъ совѣтовъ. Наоборотъ, тѣ дѣла, которыя относятся къ числу порученныхъ государствомъ, составляютъ главнымъ образомъ лишь компетенцію исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, при чемъ эти органы, неся обязанности, порученныя имъ государствомъ, состоятъ въ то же самое время въ подчиненіи выше ихъ стоящимъ правительственнымъ должностнымъ лицамъ [1]).

Различіе между собственнымъ и порученнымъ кругомъ дѣлъ, находящихся въ вѣдѣніи общинныхъ учрежденій, имѣетъ то значеніе, что собственными дѣлами завѣдуютъ органы общинъ самостоятельно и согласно тѣмъ указаніямъ, которыя даются общинными представительными учрежденіями, при чемъ расходы покрываются изъ общинныхъ средствъ; въ предѣлахъ круга порученныхъ дѣлъ обыкновенно государство устанавливаетъ порядокъ дѣятельности общинныхъ учрежденій и тѣ средства, изъ которыхъ покрываются издержки [2]). Кромѣ того, предѣлы надзора со стороны государства за дѣятельностью общинныхъ учрежденій, конечно, неодинаковы въ зависимости отъ того, относится ли данный вопросъ къ кругу собственныхъ или къ кругу порученныхъ дѣлъ, такъ какъ, естественно, въ порученныхъ дѣлахъ органы правительственной власти принимаютъ близкое и непосредственное участіе, а собственныя дѣла общины завѣдуются общинными учрежденіями лишь подъ надзоромъ со стороны государствъ.

## II.

Ознакомимся сперва съ кругомъ дѣлъ, находящихся въ завѣдываніи общинныхъ представительныхъ учрежденій—общинныхъ совѣтовъ. Общинные совѣты это коллегіальныя представительныя общинныя учрежденія, въ рукахъ которыхъ находится общее завѣдываніе общинными дѣлами; они являются

[1]) См. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig, 1884, стр. 181.

[2]) См. v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart, 1886, стр 120; также v. Calker, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Hessen, Tüb. 1913, стр. 137.

распорядительными органами общиннаго управленія [1]); въ тѣхъ государствахъ и общинахъ, гдѣ вмѣсто представительныхъ учрежденій имѣются общинные сходы общее. завѣдываніе находится въ ихъ рукахъ. Признаніе общины корпораціей, обладающей правомъ на управленіе своими дѣлами [2]), влечетъ за собой естественный вопросъ о томъ, каковы же предѣлы компетенціи общинныхъ представительныхъ учрежденій, распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія. Несмотря на то, что нѣкоторыя общинныя положенія даютъ перечень дѣлъ подлежащихъ вѣдѣнію общинныхъ совѣтовъ (или же общинныхъ сходовъ), нельзя считать компетенцію распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія заранѣе предуказанной, такъ какъ наряду съ собственно общинными дѣлами имѣется еще рядъ дѣлъ, порученныхъ общиннымъ учрежденіямъ государствомъ и компетенція общинныхъ учрежденій можетъ безпредѣльно расширяться, такъ какъ любой новый законъ можетъ, возлагая на общину новыя задачи, расширять предѣлы ея компетенціи. Такая возможность безпредѣльнаго расширенія компетеніи общины и разнообразіе ея задачъ признается и прусской судебно-административной практикой, полагающей, что «община преслѣдуетъ цѣлый комплексъ хозяйственныхъ, общественныхъ и политическихъ цѣлей, при чемъ государство обладаетъ лишь правомъ надзора» [3]).

---

[1]) Мы видѣли выше, что въ Вюртембергѣ и Баденѣ наряду съ общинными совѣтами имѣются еще другія общинныя представительныя учрежденія—Bürgerausschuss'ы, а въ Баваріи и Баденѣ наряду съ общинными совѣтами функціонируютъ также и общинные сходы; съ устройствомъ и компетенціей Bürgerausschuss'овъ и общинныхъ сходовъ мы уже познакомили читателя, см. стр. 206—210 и 334.

[2]) Такой корпораціей, обладающей правомъ на самоуправленіе, признаютъ общину общинныя положенія всѣхъ государствъ: Вост. и Ш.-Г. LGO § 5; Вестф. LGO § 2, I; Г.-Н. LGO § 5; Бав. и Пф. G. O. ст. 1; Сакс. LGO § 3; Вюрт G. O. ст. 1; Бад. G. O. § 6, Гесс. LGO ст. 1. См. также Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung in Preussen, III, изд. 1905 г., стр. 395. v. Bitter, Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung I Band, Leipzig, 1906, стр. 595; O. Hahn, Landgemeindeordnung für die sieben östliche Provinzen, Berlin, 1891, стр. 97.

[3]) OVGE, II, стр. 190; OVGE, XIII, стр. 89; OVGE, L, стр. 8 и 10.

Въ этой возможности безпредѣльнаго расширенія компетенціи общины и заключается одна изъ ея характернѣйшихъ чертъ и одно изъ основныхъ ея отличій отъ другихъ корпорацій, ибо на нее возложена не одна какая-либо задача или нѣсколько отдѣльно поименованныхъ, но въ качествѣ самой мелкой единицы мѣстнаго управленія она можетъ быть привлечена къ завѣдыванію любой отраслью управленія, наприм., народнымъ образованіемъ, общественнымъ призрѣніемъ, санитаріей и пр. [1]).

Столь же широкіе предѣлы для компетенціи распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія устанавливаются и законодательствомъ юго-западныхъ государствъ. Оба баварскія общинныя положенія объединяютъ подъ понятіемъ Gemeindebedürfnisse и собственныя общинныя и порученныя государствомъ общинѣ дѣла, при чемъ не только предѣлы этой общей компетенціи не очерчены опредѣленно, но даже и собственныя общинныя дѣла («eigentliche Gemeindeangelegenheiten») не составляютъ опредѣленнаго круга дѣлъ и подъ это обозначеніе подходятъ всѣ задачи, могущія быть возложенными на общинное управленіе и осуществленными за счетъ общинныхъ средствъ, при чемъ оба общинныя положенія указываютъ, что завѣдываніе этимъ неопредѣленно широкимъ комплексомъ общинныхъ дѣлъ возлагается на общинныя представительныя учрежденія [2]).

Чрезвычайно широко также очерчена компетенція общинныхъ учрежденій Вюртембергскимъ общиннымъ положеніемъ 1906 г. Въ силу ст. 8 «общинамъ предоставлено право въ

[1]) Beseler, Gemeines Deutsches Privatrecht, I, стр. 246; Bluntschli Allgemeines Staatsrecht, 5 Aufl. II, стр. 574. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht Th. I, § 107; Gierke, Genossenschaftsrecht, §§ 57, и 58; Keil, Die LGO für die sieben östliche Provinzen, стр. 269; Genzmer, Die LGO für die sieben östliche Provinzen, dritte Auflage. Berl. 1908, стр. 39. v. Bitter, Handwörterbuch des preuss. Verwaltung, B. I, стр. 637.

[2]) Бав. G. O. ст. 38, 84, 130—137; Пф. G. O. ст. 29, 54, 63—70. См. также VGHE. XIV, стр. 145; а также Seydel, Bayerische Staatsrecht, II, стр. 20 и Seydel-Grassmann, Bayerisches Staatsrecht, Tüb., 1913, стр. 521, 522. v. Kahr, Bayerische Gemeindeordnung, II, München, 1898, стр. 10.

предѣлахъ установленныхъ законами самостоятельно управлять всѣми переданными имъ дѣлами». Надо сказать, что и Вюртембергская формулировка не отличается точностью и опредѣленностью и характерно, что законодательныя учрежденія умышленно не устанавливали опредѣленно предѣлы компетенціи общинныхъ учрежденій, такъ какъ точное указаніе круга дѣлъ предоставленныхъ вѣдѣнію общинныхъ учрежденій стѣснило бы общину, ограничило бы ея права и не соотвѣтствовало бы фактическимъ отношеніямъ какъ въ области ея духовныхъ, такъ и соціальныхъ и хозяйственныхъ интересовъ [1]).

Также и въ остальныхъ государствахъ предѣлы общинной компетенціи очерчены весьма широко [2]).

## III.

Значительно уже компетенція исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія.

Общинный старшина и его помощники являются съ одной стороны исполнительными органами общиннаго самоуправленія,

[1]) См. Verhandlungen der Württ. K. d. Abg. in den Jahren 1904/1906, Protokollbände стр. 70, 72; въ особенности Verhandl. d. Württ. K. der Standesherren in den Jahren 1904/1906 Protokollbände, стр. 422, по докладу комиссіи верхней палаты подъ кругомъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію общинъ понимаются: „... die nach dem gesammten Stand und Geist der Gesetze den innerhalb des örtlichen Bezirks zur Förderung des wirthschaftlichen, socialen und geistlichen Wohls ihrer Angehörigen berufenen Gemeinden jeweils zufallen, ohne dass es hiefür einer ausdrücklich Uebertragung bedarf“.

[2]) См. статьи общинныхъ положеній, указанныхъ въ примѣчаніи на стр. 365. Надо сказать что нѣкоторыя общинныя положенія, напримѣръ баварскія, вюртембергское, приводятъ перечень дѣлъ, которыя подлежатъ разсмотрѣнію общинныхъ представительныхъ учрежденій, однако же помимо перечисленныхъ дѣлъ на распорядительные органы общиннаго самоуправленія возложены и другія дѣла, такимъ образомъ эти перечни не имѣютъ исчерпывающаго значенія. (См. Бав. G. O. ст. 38; Пф. G. O. ст. 29; Вюрт. G. O. ст. 30). Такъ, напримѣръ, статья 30 Вюртембергскаго общиннаго положенія относитъ къ компетенціи общиннаго совѣта всѣ тѣ дѣла общины, которыя не составляютъ сферы полномочій общиннаго старшины; общинный совѣтъ долженъ охранять права и интересы общины и быть представителемъ ея интересовъ предъ государствомъ. Общинному совѣту предоставлено право назначенія и увольненія чиновниковъ общины.

съ другой стороны они же суть органы общегосударственнаго мѣстнаго управленія и какъ таковые несутъ цѣлый рядъ обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ и общеимперскимъ. Кромѣ того въ предѣлахъ какъ общинной, такъ и государственной компетенціи старшины и его помощниковъ можно различить еще дальнѣйшія развѣтвленія. Какъ органы общиннаго самоуправленія старшина и его помощники съ одной стороны входятъ въ составъ многообразныхъ общинныхъ представительныхъ учрежденій, при чемъ старшина въ качествѣ предсѣдателя, а въ тѣхъ государствахъ, гдѣ имѣется коллегіальная управа, старшина и въ ея составъ несетъ обязанности предсѣдателя; съ другой стороны старшина представляетъ общину во внѣ и охраняетъ ея интересы въ качествѣ ея законнаго представителя (въ государствахъ съ коллегіальной управой эта послѣдняя является представителемъ общины). Въ качествѣ органа общегосударственнаго мѣстнаго управленія онъ является самымъ низшимъ его звеномъ, находящимся въ служебномъ подчиненіи по отношенію къ выше стоящимъ представителямъ администраціи, несущимъ цѣлый рядъ многообразныхъ обязанностей въ различныхъ отрасляхъ государственнаго управленія и наряду съ этимъ старшина несетъ спеціальныя обязанности полицейскаго свойства, такъ какъ низшимъ органомъ мѣстной полиціи признается во всѣхъ государствахъ именно общинный старшина.

Во всѣхъ рѣшительно государствахъ предсѣдателемъ общинныхъ совѣтовъ и общинныхъ сходовъ является старшина, въ случаѣ равенства голосовъ его голосъ считается рѣшающимъ, ему же принадлежитъ и право созыва общинныхъ совѣтовъ и сходовъ, а также, какъ предсѣдателю, открытіе и закрытіе засѣданія [1]).

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88, II; Г.-Н. LGO § 59, II; Гог. G. O. § 68, II; Вестф. LGO § 31, I; Рейнск. G. O. § 63; Бав. G. O. ст. 138, I; 139, I; Пф. ст. 71; Сакс. § 64, I; Вюрт. ст. 63, 1 (въ Вюртембергѣ старшина предсѣдательствуетъ также и въ совмѣстныхъ засѣданіяхъ общиннаго совѣта и Bürger-Ausschuss'a, но если Bürger-Ausschuss собирается самостоятельно и отдѣльно, то его засѣданіями руководитъ особый выбранный имъ изъ своей среды предсѣдатель (Bürgerausschussobmann) (Вюрт.

Помимо предсѣдательствованія въ общинныхъ совѣтахъ и сходахъ, старшина также заботится о подготовкѣ дѣлъ къ разсмотрѣнію ихъ въ засѣданіяхъ общинныхъ представительныхъ учрежденій и о приведеніи въ исполненіе ихъ постановленій; слѣдитъ за дѣлами текущаго общиннаго управленія и за правильнымъ веденіемъ общиннаго хозяйства; руководитъ дѣятельностью общинныхъ учрежденій и наблюдаетъ за правильнымъ поступленіемъ доходовъ и состояніемъ отчетности и кассовой наличности. Ему же принадлежитъ право назначенія коммунальныхъ чиновниковъ и служащихъ, поскольку это право не передано особыми постановленіями общинныхъ положеній общиннымъ совѣтамъ; во всякомъ случаѣ онъ повсюду является непосредственнымъ начальникомъ чиновниковъ и служащихъ, которые подчинены ему въ дисциплинарномъ порядкѣ. Старшина далѣе хранитъ архивъ общины и наблюдаетъ за правильнымъ теченіемъ дѣлопроизводства, онъ хранитъ общинную печать и выдаетъ удостовѣренія съ ея приложеніемъ [1]).

Старшина является также представителемъ общины въ ея внѣшнихъ сношеніяхъ какъ съ другими государственными учрежденіями, такъ и съ частными лицами. Онъ вступаетъ въ переговоры, выступаетъ въ качествѣ повѣреннаго въ судебныхъ процессахъ общины, можетъ продавать и сдавать въ аренду общинную землю, но съ согласія или шеффеновъ (какъ въ Пруссіи) или общиннаго совѣта (какъ въ Саксоніи) [2]). Ему же

G. O. ст. 55, I); Бад. G. O. § 57, V и VII (здѣсь также для Bürger-Ausschuss'а имѣется особый предсѣдатель); Гесс. LGO стр. 114; Эльз. G. O. § 50.

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88, IV п. 2—6; Г.-Н. LGO § 59, IV п. 2—6; Гог. G. O. § 68 IV, п. 2—6; Вестф. LGO § 41 (здѣсь общинный старшина управляетъ подъ непосредственнымъ надзоромъ волостного старшины Amtmann'а); Рейнск. G. O. §§ 78, 79, 83, 84. (Здѣсь также для цѣлаго ряда мѣропріятій необходимо согласіе волостного старшины (Bürgermeister); Бав. G. O. ст. 131; Пф. ст. 63; Сакс. RLGO § 70; Вюрт. G. O. ст. 63, I. II и III; Бад. G. O. § 57, II, IV, VIII; Гесс. ст. 121 п. 3—8 и ст. 123; Эльз. G. O. §§ 17 и 19.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88, IV п. 7; Г.-Н. LGO § 59, IV, п. 7; Гог. G. O. § 68, IV, п. 7; Бав. G. O. ст. 131; Пф. G. O. ст. 63; Сакс. RLGO § 72; Вюрт. G. O. ст. 63; Бад. G. O. § 57; Гесс. LGO ст. 121 п. 9 и ст. 122—125; Эльз. G. O. § 19.

принадлежитъ также въ нѣкоторыхъ государствахъ особое право пріостановки приведенія въ дѣйствіе постановленій общинныхъ совѣтовъ въ томъ случаѣ, если онъ находитъ, что эти постановленія нарушаютъ законъ или же интересы общины (такъ называемое Beanstandungsrecht)[1]).

Другая сторона дѣятельности общиннаго старшины, въ которой онъ является представителемъ правительственной власти и самымъ низшимъ звеномъ въ цѣпи учрежденій общей государственной администраціи не менѣе сложна и не менѣе многогранна. Помимо обязанностей, лежащихъ на старшинѣ какъ на низшемъ органѣ мѣстной полицейской власти (о нихъ мы будемъ говорить ниже), на него и его помощниковъ возложенъ цѣлый рядъ мѣстныхъ административныхъ дѣлъ какъ самими общинными положеніями, такъ и цѣлымъ рядомъ законовъ какъ общеимперскихъ, такъ и мѣстныхъ.

Прежде всего старшина въ качествѣ низшаго органа администраціи опубликовываетъ и приводитъ въ исполненіе всѣ законы, указы и распоряженія правительственныхъ властей, выше его стоящихъ[2]); затѣмъ на немъ же лежитъ забота о многочисленныхъ задачахъ мѣстнаго управленія, возлагаемыхъ на него различными законами даннаго государства и имперіи; такимъ образомъ компетенція исполнительныхъ органовъ общиннаго управленія съ изданіемъ каждаго новаго имперскаго (напр. Reichszuwachssteuer) или партикулярнаго закона все расширяется и расширяется; поэтому Вюртембергское общинное положеніе очерчиваетъ весьма широко компетенцію общиннаго старшины, возлагая на него заботу о всѣхъ вообще мѣстныхъ дѣлахъ общаго государственнаго и уѣзднаго управленія, поскольку онѣ не переданы особымъ должностнымъ лицамъ или же могутъ быть безпрепятственно исполнены государ-

[1]) Объ этомъ видѣ права надзора см. главу девятую, стр. 420—423.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88, IV, п. 1; Г.-Н. LGO § 59, IV, п. 1; Гог. G. O. § 68, IV, п. 1; Бав. G. O. ст. 131, II; Пф. G. O. ст. 63, II; Сакс. RLGO § 73; Вюрт. G. O. ст. 63, IV; Бад. G. O. § 57, I; Гесс. LGO ст. 121, п. 2; Эльз. G. O. § 19.

ственными властями [1]). Та же мысль о возложеніи на старшину ряда государственныхъ дѣлъ мѣстнаго управленія проводится также и прусскимъ, саксонскимъ и гессенскимъ [2]) законодательствомъ, но и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ въ общинныхъ положеніяхъ не говорится опредѣленно объ обязанности старшины исполнять цѣлый рядъ функцій общаго государственнаго управленія, фактически исполнительные органы общиннаго самоуправленія завалены грудою административныхъ дѣлъ въ силу постановленій законодательства даннаго государства по цѣлому ряду вопросовъ административнаго права. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на подробномъ разсмотрѣніи партикулярнаго законодательства отдѣльныхъ государствъ по различнымъ вопросамъ внутренняго управленія, такъ какъ простой перечень законовъ отдѣльныхъ государствъ занялъ бы нѣсколько десятковъ страницъ текста и не представилъ бы ни малѣйшаго теоретическаго интереса, но на имперскомъ законодательствѣ намъ хотѣлось бы остановить вниманіе читателей какъ въ виду крупнаго значенія имперскихъ законовъ, такъ и потому, что они примѣняются на пространствѣ всей имперіи.

1) Въ области военнаго управленія старшина завѣдуетъ составленіемъ рекрутскихъ и посемейныхъ списковъ жителей общины; участвуетъ въ дѣлахъ связанныхъ съ наборомъ и смотрами запасныхъ; способствуетъ привлеченію къ отбыванію воинской повинности тѣхъ, кто долженъ ее отбывать, а также помогаетъ военнымъ властямъ при контролѣ надъ контингентомъ лицъ привлекаемыхъ къ отбыванію воинской повинности и при составленіи списковъ ландштурма [3]); онъ завѣдуетъ

[1]) См. ст. 63, IV: „.... und besorgt überhaupt alle örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staats- und der Bezirksverwaltung, soweit nicht entweder besondere Behörden hiefür bestimmt sind oder solche Geschäfte ohne sachlichen Nachteil und ohne Belästigung der Beteiligten von der Staatsbehörde unmittelbar erledigt werden können“.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 88, I; Г.-Н. LGO § 59, I; Гог. G. O. § 68, I; Вестф. LGO §§ 41 и 74 (здѣсь и общинный старшина и Amtmann завѣдуютъ мѣстной администраціей); Сакс. RLGO § 73; Гесс. LGO ст. 121 п. 1.

[3]) Wehrordnung vom 22 Juli 1901 §§ 45, 46, 61 п. 3, 62 п. 1, 70 п. 2, 102- 106;

также распредѣленіемъ квартирной повинности и прочими военными натуральными повинностими (подводной, фуражной, продовольственной), лежащими на населеніи въ мирное время, равно какъ и военными повинностями военнаго времени [1]); содѣйствуетъ военнымъ властямъ въ установленіи семейныхъ отношеній тѣхъ, кто взятъ на дѣйствительную военную службу и тѣхъ кто призывается для военныхъ упражненій въ мирное время (учебные сборы) [2]).

2) На старшинѣ же лежитъ дѣло составленія списковъ избирателей для выборовъ въ рейхстагъ [3]).

3) Въ области санитарной полиціи на исполнительные органы общиннаго самоуправленія возлагается обязанность содѣйствія правительственнымъ властямъ въ дѣлѣ оспопрививанія и борьбы съ заразительными болѣзнями [4]), а также въ сферѣ содѣйствія правительственнымъ властямъ при борьбѣ съ заразительными болѣзнями на скотѣ [5]).

4) Имперское законодательство призываетъ, кромѣ того, общинное самоуправленіе къ участію въ принятіи мѣръ борьбы съ нищетой и бѣдностью въ силу имперскаго закона о призрѣніи, такъ какъ сельская община какъ таковая по большей части является мѣстнымъ союзомъ для призрѣнія бѣдныхъ и изъ своихъ средствъ оказываетъ призрѣніе бѣднымъ общины [6]). Исполнительные органы общиннаго самоуправленія привлекаются также къ содѣйствію учрежденіямъ всякаго рода соціальнаго страхованія въ силу новаго имперскаго закона о страхованіи отъ 19 іюля 1911 года, кодифицировав-

[1]) Bundesgesetz v. 25 Juni 1868 §§ 5, 11 и 14; Reichsgesetz v. 13 Februar 1875 §§ 7 и 18; см. также Reichsgesetz vom 13 Juni 1873.

[2]) Reichsgesetz vom 28 Febr. 1888 § 6; Reichsgesetz vom 10 Mai 1892 § 1.

[3]) Reichswahlgesetz vom 31 Mai 1869 nebst Ausführungsreglement vom 28 Mai 1870 und Bekanntmachung vom 28 April 1903.

[4]) Reichsimpfgesetz vom 8 April 1874; Reichsgesetz über die Bekämpfung gemeingefährlichen Krankheiten vom 30 Juni 1900.

[5]) Reichsviehseuchengesetz vom 26 Juni 1909, см. также Gugel, Reichsviehseuchengesetz, 1912 стр. 26.

[6]) Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz in der Fassung vom 30 Mai 1908 § 3, I.

шаго всѣ многочисленные имперскіе законы, изданные въ области соціальнаго страхованія [1]). Больничныя кассы [2]), страхованіе отъ несчастныхъ случаевъ [3]), страхованіе на случай старости и инвалидности, а также страхованіе вдовъ и сиротъ [4]); всѣ эти средства борьбы съ нуждой необезпеченныхъ круговъ населенія имперіи приводятся въ исполненіе спеціальными учрежденіями при содѣйствіи органовъ общиннаго самоуправленія.

5) На основаніи постановленій имперскаго промысловаго уложенія органы общиннаго самоуправленія содѣйствуютъ правительственнымъ властямъ въ дѣлѣ принятія ряда мѣръ полицейскаго характера въ сферѣ надзора за правильнымъ теченіемъ промышленной дѣятельности населенія общины [5]); на нихъ лежитъ также обязанность участія въ промышленныхъ судахъ на основаніи закона 30 іюня 1901 [6]).

6) Исполнительные органы общиннаго самоуправленія призваны также къ непосредственному руководству регистраціей движенія населенія общины (Standesbeamte), при чемъ эта обязанность возлагается непосредственно на старшину, если послѣдній не передастъ этой обязанности какому-либо общинному чиновнику, или же постановленіемъ общиннаго совѣта не будетъ назначенъ особый Standesbeamte, или же, наконецъ, если высшія административныя власти не сочтутъ необходимымъ назначить особое должностное лицо [7]).

7) Въ области гражданскаго и уголовнаго судопроизводства на общиннаго старшину также возложенъ цѣлый рядъ обязанностей имперскимъ процессуальнымъ законодательствомъ. Онъ составляетъ первоначальные списки присяжныхъ и шеф-

---

[1]) Reichsversicherungsordnung vom 19 Juli 1911.

[2]) Reichsversicherungsordnung § 226 и сл.

[3]) Reichsversicherungsordnung § 685 и сл.

[4]) Reichsversicherungsordnuug § 1226 и сл.

[5]) Reichsgewerbeordung 27 Febr. 1888 §§ 14, 33, 64 и сл.; 76, 77, 104, 107, 108 и 120.

[6]) Reichsgesetz vom 30 Juni 1901 §§ 71 и сл.

[7]) Reichspersonenstandsgesetz vom 6 Februar 1875 §§ 1 и сл.

феновъ [1]): старшина это третейскій судья (Vergleichsbehörde) для жителей его общины [2]). Старшина можетъ замѣнить нотаріуса или судью при составленіи завѣщанія въ томъ случаѣ если наслѣдодатель находится въ такомъ безнадежномъ состояніи, что съ минуты на минуту можно ожидать его кончины и судья или нотаріусъ смогутъ опоздать или же не могутъ вовсе прибыть для закрѣпленія завѣщательныхъ распоряженій умирающаго, въ виду того, что данная община находится въ районѣ какой-либо заразительной болѣзни или же вслѣдствіе какихъ-либо другихъ препятствующихъ обстоятельствъ (полицейскія или военныя мѣропріятія, мятежъ, наводненіе, разрушеніе дороги и т. п.). Для присутствія при составленіи завѣщаній старшина долженъ пригласить двухъ свидѣтелей [3]). Старшина на основаніи постановленія общиннаго совѣта въ томъ случаѣ, если въ предѣлахъ общины не проживаетъ ни одно изъ лицъ, призванныхъ закономъ къ возбужденію вопроса о наложеніи опеки, можетъ предложить взять подъ опеку расточителя или пьяницу [4]).

## IV.

Помимо тѣхъ обязанностей, которыя возлагаются на исполнительные органы общиннаго самоуправленія общеимперскимъ законодательствомъ и законами каждаго отдѣльнаго государства, старшина и его помощники несутъ обязанности полицейскаго управленія, являясь низшими полицейскими органами. Старшина обязанъ охранять миръ и спокойствіе въ предѣлахъ общины и возстановлять нарушенный порядокъ и тишину въ тѣхъ случаяхъ, когда окажется необходимымъ немедленное вмѣшательство полицейской власти и принятіе мѣръ къ устраненію безпорядка.

[1]) Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 28 Januar 1877 §§ 36 и 85.

[2]) Reichsstrafprozessordnung vom 1 Februar 1877 § 420.

[3]) B. G. B. §§ 2249 и 2250. Въ силу § 2266 B. G. B. общее завѣщаніе обоихъ супруговъ можетъ быть составлено въ присутствіи старшины даже въ томъ случаѣ, если сильная болѣзнь и непредвидѣнныя обстоятельства относятся только къ одному супругу.

[4]) Reichszivilprozessordnung § 646.

Старшина и его помощники могутъ быть привлечены прокурорскимъ надзоромъ къ участію въ разслѣдованіи преступленій и даже къ самостоятельному веденію разслѣдованія въ случаѣ отсутствія представителя прокурорскаго надзора [1]). На нихъ можетъ быть также возложено исполненіе судебныхъ приговоровъ [2]); при содѣйствіи и участіи старшины составляется общинный опекунскій совѣтъ (Gemeindewaisenrat) [3]).

Что касается вопроса о предѣлахъ компетенціи старшины какъ представителя мѣстной полицейской власти, то общинныя положенія разныхъ государствъ германской имперіи можно разбить на двѣ группы: къ одной относится саксонское положеніе, къ другой всѣ остальныя; въ Саксоніи законодатель пытается въ самомъ текстѣ положенія подробно перечислить всѣ тѣ задачи полицейскаго управленія, которыя возлагаются на общинные исполнительные органы [4]), наоборотъ всѣ остальныя государства не даютъ подробнаго перечисленія полицейскихъ полномочій, а лишь ограничиваются указаніемъ на то, что старшина и его помощники суть мѣстные органы общей администраціи и какъ таковые должны нести всѣ обязанности по исполненію постановленій закона и закономѣрныхъ распоряженій правительственной власти, не ограничивая, такимъ образомъ, сферу полномочій коммунальныхъ властей точно перечисленными предметами вѣдѣнія. Наиболѣе характернымъ образцомъ законодательства этой второй группы государствъ являются постановленія обѣихъ баварскихъ положеній, предоставляющихъ коммунальнымъ властямъ всю полноту власти полицейскаго управленія въ общинѣ [5]). Но каково же

---

[1]) Reichsstrafprozessordnung § 151.

[2]) Zivilprozessordnung §§ 167, 678, 679.

[3]) BGB. § 1849 и сл.

[4]) Въ Баденскомъ общинномъ положеніи также имѣется перечисленіе отраслей управленія, входящихъ въ составъ понятія мѣстной полиціи (§ 65) но на ряду съ этимъ вся мѣстная полиція въ общинѣ передается въ руки коммунальныхъ властей (§ 6, II).

[5]) Бав. G. O. ст. 138, I; Пф. G. O. ст. 71, I: Hienach steht demselben (dem Bürgermeister) der Vollzug der die Polizeiverwaltung betreffenden Gesetze gesetzlich erlassenen Verordnungen, polizeilichen Vorschriften und competenzmässigen Anordnungen der vorgesetzen Behörden

содержаніе понятія полицейскаго управленія (Polizeiverwaltung)? Оно раскрывается Max. v. Seydel'емъ въ его извѣстномъ трудѣ Bayerisches Staatsrecht [1]) путемъ ознакомленія съ исторіей происхожденія этихъ статей баварскихъ общинныхъ положеній. Въ правительственномъ проектѣ общиннаго положенія (ст. 87 проекта) понятіе мѣстной полиціи (Ortspolizei) было раскрыто, такъ какъ въ статьѣ 87-ой проекта были перечислены всѣ тѣ функціи управленія, которыя относятся къ мѣстной полиціи: «къ мѣстной полиціи относятся: полиція безопасности, нравовъ, бѣдныхъ, церковная, школьная, народнаго здравія, чистоты улицъ и водныхъ источниковъ, пожарная, строительная, рынковъ и продажи предметовъ потребленія, промысловая, полевая, мѣръ и вѣсовъ и полиція надзора за наемными рабочими» [2]). Однако докладчикъ комиссіи палаты представителей по законопроекту объ общинномъ положеніи предложилъ не перечислять подробно всѣ полномочія коммунальныхъ властей въ области мѣстной полиціи, а ограничиться лишь общимъ указаніемъ на то, что всѣ дѣла мѣстной полиціи входятъ въ компетенцію общинныхъ властей, поскольку они не переданы въ завѣдываніе высшихъ административныхъ властей; такое перечисленіе являлось излишнимъ еще и потому, что управленіе почти каждой изъ перечисленныхъ въ ст. 87 проекта отраслей распредѣлено было между коммунальными и высшими административными властями.

Изъ этого небольшого экскурса въ область исторіи составленія баварскаго общиннаго положенія съ совершенной очевидностью слѣдуетъ, что въ самомъ текстѣ закона понятіе

---

innerhalb des Gemeindebezirkes zu, soweit hiefür nicht durch Gesetz oder gesetzmässige Verordnung die Zuständigkeit einer höheren Behörde begründet ist. См. также Seydel-Grassmann Bayer. Staatsr. Tüb. 1913, стр. 529; Geib Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz, I, dritte Auflage 1899, I, стр. 285—286. Medicus, Gemeindeordnung für die Pfalz, Nördlingen, 1869, стр. 189—192.

[1]) 2 Auflage, II, стр. 29.

[2]) Seydel. Bayer. Staattr. 2 Aufl., II, стр. 29; Kahr, Bayerische Gemeindeordnung für die Landestheile diesseits des Rheins erläutert und mit den Vollzugsvorschriften herausgegeben, I Band, München 1896, стр. 805—820.

«полицейское управленіе» имѣетъ не специальное узкое значеніе полиціи въ собственномъ смыслѣ слова, а употреблено въ томъ устарѣломъ его значеніи, которое придавалось ему въ первой половинѣ XIX вѣка, а именно для обозначенія внутренняго управленія, а терминъ мѣстная полиція въ смыслѣ мѣстнаго управленія; дѣйствительно, если мы вспомнимъ, что правительственный проектъ, раскрывая понятіе мѣстной полиціи, относитъ къ этой области и школьное дѣло и санитарію и призрѣніе бѣдныхъ и надзоръ за промышленностью, то не трудно будетъ придти къ тому заключенію, что подъ этимъ терминомъ понималась почти вся совокупность дѣлъ мѣстнаго управленія. Такимъ образомъ, баварское право передаетъ въ вѣдѣніе общинныхъ учрежденій почти все мѣстное управленіе [1]); компетенція общины есть, въ силу текста закона, общее правило, тогда какъ полномочія на компетенціи въ данной области управленія другихъ властей должны быть точно указаны въ законѣ. Общины въ качествѣ самоуправляющихся единицъ въ правѣ притязать на предоставленіе въ ихъ завѣдываніе всей суммы полномочій въ области мѣстнаго управленія за исключеніемъ тѣхъ, которыя вручены другимъ административнымъ властямъ.

Совершенно аналогичны постановленія Вюртембергскаго общиннаго положенія и здѣсь всѣ дѣла мѣстнаго управленія передаются въ руки общинныхъ учрежденій съ той же только оговоркою, что дѣла переданныя спеціальнымъ властямъ и учрежденіямъ въ силу закона изъемлются изъ компетенціи общинныхъ учрежденій; терминологія Вюртембергскаго положенія уже удовлетворяетъ вполнѣ современнымъ представленіямъ о понятіи управленія, такъ какъ здѣсь говорится уже не о «мѣстной полиціи» и не о «полицейскомъ управленіи», а объ общемъ государственномъ и уѣздномъ управленіи, завѣдываніе которыми цѣликомъ передается въ руки коммунальныхъ властей [2]); почти въ тѣхъ же выраженіяхъ опредѣляетъ компе-

[1]) Seydel, 2 Aufl., II, стр. 30.

[2]) Вюрт. G. O. ст. 63, IV: „.... und besorgt überhaupt alle örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staats- und der Bezirksverwaltung, soweit nicht entweder besondere Behörden hiefür bestimmt sind oder solche

тенцію общинныхъ властей и новыя Баденское, Гессенское общинныя положенія [1]). Въ Эльзасѣ бюргермейстеръ также является органомъ мѣстной полиціи и имѣетъ право издавать полицейскіе приказы и распоряженія [2]).

Нѣсколько уже компетенція коммунальныхъ властей въ Пруссіи; здѣсь, прежде всего, старшина не самостоятельный полицейскій органъ, а подчиненный всецѣло назначаемому оберъ-президентомъ провинціи волостному старшинѣ (Amtsvorsteher) [3]). Хотя въ юго-западныхъ государствахъ общинный старшина находится также въ іерархическомъ подчиненіи высшимъ полицейскимъ властямъ, но тѣмъ не менѣе его положеніе гораздо самостоятельнѣе, нежели въ Пруссіи, гдѣ онъ является лишь подчиненнымъ органомъ волостного старшины. Кромѣ того прусскія общинныя положенія значительно уже очерчиваютъ и самый кругъ дѣлъ, входящихъ въ компетенцію мѣстныхъ коммунальныхъ полицейскихъ органовъ. Здѣсь подъ «полицейскимъ управленіемъ» (Polizeiverwaltung) понимается не вся совокупность полномочій въ области внутренняго управленія, а исключительно полицейское управленіе въ собственномъ смыслѣ слова, а именно поддержаніе общественной тишины, порядка и безопасности [4]); однакоже и въ Пруссіи общинныя

Geschäfte ohne sachlichen Nachteil und ohne Belästigung der Beteiligten von der Staatsbehörde unmittelbar erledigt werden können".

[1]) Гесс. LGO ст. 121 п. 1: „... die örtlichen Geschäfte der allgemeinen Staatsverwaltung, insbesondere diejenigen der örtlichen Polizeiverwaltung, insoweit zu besorgen, als nicht zu ihrer Wahrnehmung besondere Beamte bestellt sind"; Бад. G. O. § 6 II: „.... die Ortspolizei im Umfange des Orts und der Gemarkung übertragen, soweit nicht ausnahmsweise einzelne Zweige derselben einer besonderen vom Staate aufgestellten Polizeistelle zugewiesen werden".

[2]) Эльз. G. O. § 16.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 90, I, ср. также § 65 Kr.O. Г.-Н. LGO § 53, II; Гог. G. O. § 71, II; Вестф. LGO § 41, Вестф Kr.O. § 29; Рейнск. Kr.O. § 28; Ганн. LGO § 69, а также § 20 Ганнов. закона 5 сентября 1848 г. и Ганн. Kr.O. §§ 34 и 35.

[4]) Вост. LGO § 90, III; Ш.-Г. LGO § 90, II; Г.-Н. LGO § 64; Гог. G. O. § 72.

положенія не даютъ подробнаго перечисленія полицейскихъ полномочій общиннаго старшины и его помощниковъ [1]).

Одно только саксонское общинное положеніе стремится выяснить объемъ компетенціи коммунальныхъ властей въ сферѣ мѣстной полиціи путемъ перечисленія задачъ полицейскаго управленія, возлагаемыхъ на общиннаго старшину; постановленія саксонскаго общиннаго положенія, касающіяся полицейскихъ полномочій коммунальныхъ властей, были пересмотрѣны, дополнены и исправлены позднѣйшей новеллой 4 іюня 1912 [2]) и теперь представляются въ слѣдующемъ видѣ [3]). Старшинѣ подъ надзоромъ уѣзднаго управленія предоставляется завѣдываніе мѣстной помицiей, а именно:

1) забота о личной и имущественной безопасности и охранѣ общественнаго спокойствія и порядка
2) полиція путей сооообщенія
3) санитарная полиція и полиція рынковъ
4) такъ называемая полиція нравовъ
5) общественное призрѣніе
6) полиція труда и передвиженія
7) полиція строительная и страховая
8) полиція пожарная
9) полиція промышленности
10) слѣдственная и уголовная полиція

[1]) Правда, въ общинныхъ положеніяхъ (Вост. и Ш.-Г. LGO § 91; Г.-Н. LGO § 63; Гог. G. O. § 71) имѣется перечень полномочій старшины, какъ органа полицейскаго управленія, но онъ не имѣетъ исчерпывающаго значенія и воспроизводитъ главнымъ образомъ постановленія имперскаго и государственнаго законодательства; это предварительный арестъ (§ 127 des Reichsstrafprozessorduung vom 1 Februar 1877 и § 6 des Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12 Februar 1850), наблюденіе за состоящими подъ полицейскимъ надзоромъ (StGB §§ 38 и 39), порученія волостного старшины (Strafprozessordnung § 159) и собираніе свѣдѣній о пріѣзжающихъ (§§ 8 и сл. des Gesetzes über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31 Dezember 1842).

[2]) Gesetz über Aenderung und Ergänzung von Bestimmungen der Revidierten Landgemeindeordnung bettreffend vom 4 Juli 1912 (G.V.Bl. für d K. Sachsen 1912 стр. 387).

[3]) См. въ особенности Сакс. RLGO § 74.

Нетрудно видѣть, что этотъ перечень, несмотря на свою кажущуюся полноту и законченность, тѣмъ не менѣе далеко не включаетъ въ себѣ всѣхъ функцій мѣстнаго управленія (напримѣръ, народное образованіе) и система предоставляющая вѣдѣнію общинныхъ учрежденій всю совокупность функцій мѣстнаго управленія несравненно шире нежели саксонская система перечисленія функцій коммунальныхъ властей, такъ какъ первая предоставляетъ общиннымъ исполнительнымъ органамъ возможность принять на себя управленіе даже и вновь возникающими нуждами мѣстнаго управленія.

## IV.

Мы познакомились съ объемомъ компетенціи исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, теперь намъ нужно остановиться на степени власти, принадлежащей распорядительнымъ и исполнительнымъ органамъ общиннаго самоуправленія.

Власть, принадлежащая распорядительнымъ органамъ—общиннымъ совѣтамъ—имѣетъ характеръ рѣшающій (распорядительный) и контролирующій, а дѣло непосредственнаго исполненія, активной администраціи находится въ рукахъ исполнительныхъ органовъ—старшины и его помощниковъ.

Общинные совѣты въ качествѣ представительныхъ общинныхъ учрежденій являются выразителями воли общины, рѣшенія ими принятыя это рѣшенія общины и старшина и его помощники лишь осуществляютъ волю общины, воплощенную въ рѣшеніяхъ общиннаго совѣта. Кромѣ того, общиннымъ совѣтамъ принадлежитъ право надзора за исполненіемъ ихъ рѣшеній и за общимъ ходомъ всего общиннаго управленія [1]). Всѣ тѣ дѣла, которыя не отнесены общинными положеніями

---

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO §§ 102 и 103; Г.-Н. LGO §§ 66 и 67; Гог. G. O. §§ 72 и 73; Вестф, LGO § 32; Бав. G. O. ст. 84, 130; Пф. G. O. ст. 54; Сакс. LGO § 57; Вюрт. ст. 8 и 30; Бад. G. O. § 8; Гесс. LGO ст. 1 и 91. Эльз. G. O. § 61.

или другими законами къ компетенціи старшинъ [1]), относятся къ кругу дѣлъ, находящихся въ вѣдѣніи общинныхъ совѣтовъ [2]).

Общиннымъ представительнымъ учрежденіямъ принадлежитъ кромѣ того еще право изданія мѣстныхъ статутовъ, т. е. установленія общихъ нормъ обязательныхъ для населенія общины или касающихся вопросовъ самоорганизаціи общины и ея учрежденій [3]). Въ средніе вѣка въ германскихъ городахъ право изданія мѣстныхъ статутовъ носило характеръ права мѣстнаго законодательства, но, по мѣрѣ того какъ вся полнота законодательной власти сосредоточивалась въ рукахъ центральной государственной власти, мѣстныя общины, естественно, лишались права издавать свои мѣстные законы и право изданія мѣстныхъ статутовъ было сохранено за ними лишь постольку, поскольку это разрѣшается общегосударственнымъ законодательствомъ.

Право изданія мѣстныхъ статутовъ принадлежитъ и сельскимъ общиннымъ учрежденіямъ, такъ какъ каждая корпорація имѣетъ право самоорганизаціи и право изданія мѣстныхъ статутовъ общиной существуетъ даже тогда, когда оно и не признано формально общиннымъ положеніемъ [4]).

---

[1]) См. выше стр. 367—374; Hahn, LGO für die sieben östliche Provinzen, Berlin, 1881, стр. 97; Scheiff, LGO für Schleswig-Holstein, стр. 100.

[2]) Въ Рейнской провинціи и въ Ганноверѣ, наоборотъ, нормальнымъ органомъ управленія общиной являются ея исполнительные органы—старшина и бургомистръ (при чемъ бургомистръ въ Рейнской провинціи не избирается, а назначается оберпрезидентомъ) и общинные совѣты завѣдують лишь тѣми дѣлами которыя опредѣленно отнесены къ ихъ компетенціи общинными положеніями (Рейнск. G. O. §§ 85, 87; Ганн. LGO § 41).

[3]) Наиболѣе характернымъ примѣромъ самоорганизаціи путемъ изданія мѣстнаго статута является право прусскихъ общинъ измѣнять избирательную систему въ силу закона 30 Іюня 1900 г. (см. выше стр. 225). См. также Pr. OVGE, XVI, стр. 56. v. Bitter, Handwörterbuch des Preuss. Verwaltung, I Band, стр. 628 и 629.

[4]) Напримѣръ, въ Баденѣ; баденское общинное положеніе ничего не говоритъ о правѣ изданія общинныхъ статутовъ, между тѣмъ въ § 31 положенія предоставлено общинамъ, съ населеніемъ свыше 4.000

Въ смыслѣ объема полномочій, принадлежащихъ общиннымъ представительнымъ учрежденіямъ, германскія государства могутъ быть разбиты на двѣ группы. Въ Пруссіи, Саксоніи, Вюртембергѣ и Гессенѣ мѣстные статуты могутъ быть издаваемы не только по тѣмъ дѣламъ, которыя опредѣленно указаны въ общинныхъ положеніяхъ или въ другихъ законахъ, но и по вопросамъ непредусмотрѣннымъ законодательствомъ [1]), но относящимся къ сферѣ вопросовъ общиннаго управленія.

Напротивъ, баварское, баденское и эльзасъ-лотарингское законодательства предоставляютъ право изданія мѣстныхъ постановленій (Ortssatzungen) только по вопросамъ, которые опредѣленно указаны въ общинномъ положеніи или въ законѣ [2]).

Проектъ статута долженъ быть обсужденъ въ общинномъ совѣтѣ, а въ Вюртембергѣ и Баденѣ и въ Bürgerausschuss'ѣ, и принятъ имъ [3]). Послѣ этого, во всѣхъ государствахъ, кромѣ

человѣкъ, право путемъ изданія мѣстнаго статута („soll durch Ortsstatut bestimmt werden") регулировать отношенія между общиной и ея служащими.

[1]) Вост., Ш.-Г., Г.-Н., Гог. LGO § 6; Рейнск. G. O, § 11, Вестф. LGO § 13; Ганн. LGO §§ 2—5 и Min. Bek. §§ 6 и 63; Сакс. LGO § 2; Вюрт. G. O. ст. 8; Гесс. LGO ст. 15. См. также Kinne, Die Autonomie der Kommunalverbände in Preussen, Berlin, 1908, стр. 92 и сл.

[2]) Бав. G. O. ст. 120 и 147, I. (Здѣсь мѣстные статуты носятъ наименованіе „Statutarische Bestimmungen"); Пфальцское и Эльзасъ-Лотарингское G. O. не знаютъ вовсе наименованія мѣстный статутъ и говорятъ только о мѣстныхъ постановленіяхъ (Ortssatzungen); Бад. G. O. § 31; см. также M. v. Seydel, Bayer. Staatsrecht, II, стр. 21; Seydel-Grassmann, Bayer. Staatsrecht, Tüb., 1913, стр. 522, 523; V. Kahr, Bayer. Gemeindeordnung, I, стр. 762, прим. 3; а также VGHE, X, № 85.

[3]) Въ Гессенъ-Нассау существуетъ въ силу абз. II § 6 LGO своеобразное правило, что всѣ проекты статутарныхъ распоряженій передъ окончательнымъ рѣшеніемъ общиннаго совѣта (схода) публикуются во всеобщее свѣдѣніе въ общинѣ. Каждый членъ общины имѣетъ право въ теченіе двухъ недѣль, считая со дня опубликованія, заявлять свой протестъ предъ общинной управой, который управа должна представить вмѣстѣ съ проектомъ на разсмотрѣніе общиннаго совѣта (схода). Такой же порядокъ установленъ и новымъ Гессенскимъ общиннымъ положеніемъ (Гесс. LGO, ст. 15, III). Въ Вестфаліи существуетъ право Provinziallandtag'а издавать распоряженія статутарныя съ утвержденія короля, какъ для всей провинціи, такъ и для отдѣльныхъ ея частей въ

Баваріи, принятый общинными представительными собраніями проектъ статута утверждается органомъ надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій — уѣзднымъ комитетомъ или уѣзднымъ совѣтомъ, а въ Гессенѣ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ [1]). Измѣненія въ текстъ статутовъ утверждающая власть вносить не можетъ, она имѣетъ право только цѣликомъ признать непріемлемымъ принятый общинными учрежденіями статутъ. Безъ утвержденія властью надзора статутъ не имѣетъ законной силы, при чемъ никакимъ срокомъ утверждающая власть не связана. Неутвержденіе прежде всего можетъ быть вызвано тѣмъ, что принятый общиннымъ совѣтомъ (или сходомъ) статутъ нарушаетъ законы, но органъ надзора можетъ отказать и въ томъ случаѣ, если признаетъ статутъ нецѣлесообразнымъ по своему содержанію [2]).

Нѣкоторыя особенности въ конструкціи права неутвержденія имѣются только въ Вюртембергѣ; здѣсь уѣздный совѣтъ можетъ заявить протестъ противъ общиннаго статута лишь въ теченіе двухмѣсячнаго срока, если же въ теченіе двухъ мѣсяцевъ протестъ не состоится, то мѣстный статутъ публикуется и приводится въ исполненіе [3]).

Есть одна отрасль управленія, въ которой компетенція распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія весьма незначительна и общинные совѣты являются здѣсь лишь вспомогательными органами при общинномъ старшинѣ и лишь въ исключительно важныхъ случаяхъ имъ принадлежитъ рѣша-

---

дополненіе и развитіе постановленія LGO различнымъ дѣламъ общиннаго управленія. Однако они не могутъ противорѣчить постановленіямъ LGO. (§ 12 LGO).

[1]) См. статьи, указанныя въ прим. 1 на стр. 382.

[2]) Саксонская судебно-административная практика признаетъ, напримѣръ, возможность неутвержденія статута въ томъ случаѣ, если онъ не отвѣчаетъ по своему содержанію мѣстнымъ интересамъ (Urtheil d. OVG, Jahrb. XII, стр. 195—197. Вюртембергское общинное положеніе даетъ уѣздному совѣту право протеста противъ принятыхъ общинными коллегіями статутовъ не только въ тѣхъ случаяхъ, когда они находятся въ противорѣчіи съ требованіями закона, но и тогда, когда они нарушаютъ интересы третьихъ лицъ или общественное благо (G. O. ст. 8, III).

[3]) Вюртт. G. O. ст. 8, III.

ющій голосъ; это право изданія полицейскихъ обязательныхъ постановленій (Polizeiverordnungen). Участіе общинныхъ представительныхъ учрежденій въ изданіи обязательныхъ постановленій выражается въ необходимости изъявленія согласія на изданіе общиннымъ старшиной обязательныхъ постановленій. Надо сказать, что законодательство Пруссіи [1]), Гессена и Эльзаса [2]) вовсе не предоставляетъ общиннымъ совѣтамъ права участія въ изданіи обязательныхъ постановленій, а остальныя государства хотя и признаютъ необходимымъ согласіе общиннаго совѣта, но лишь для опредѣленныхъ категорій обязательныхъ постановленій. Такъ напримѣръ, въ Баденѣ такое согласіе должно быть испрошено въ тѣхъ случаяхъ, когда съ приведеніемъ въ дѣйствіе обязательнаго постановленія связаны издержки за счетъ общины или затронуты важные вопросы общаго значенія [3]); въ Саксоніи всѣ обязательныя постановленія, которыя предусматриваютъ денежные штрафы до 30 марокъ [4]); въ Вюртембергѣ рѣшеніе общиннаго совѣта необходимо: 1) для такихъ полицейскихъ обязательныхъ постановленій, которыя издаются на длительный срокъ; 2) въ случаѣ установленія или отмѣны постоянныхъ полицейскихъ учрежденій; 3) въ случаѣ необходимости затратъ изъ общинныхъ средствъ. 4) и если согласіе общиннаго совѣта требуется закономъ [5]). Въ Баваріи право изданія полицейскихъ обязательныхъ постановленій принадлежитъ только общиннымъ представительнымъ учрежденіямъ, а старшина есть только исполнительный органъ [6]).

---

[1]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preussen; см. также J. Kaufmann, Selbstverwaltung und preussische Polizeipolitik (Kommunale Rundschau, 1 Jahrg., стр. 258).

[2]) Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen, Tüb. 1914, стр. 208.

[3]) Бад. G. O. § 67, III („In wichtigeren, das Gesammtinteresse betreffenden Gegenständen“).

[4]) Сакс. LGO § 58, III.

[5]) Вюртт. G. O. ст. 163.

[6]) Бав. G. O. ст. 138, 140, I; Пф. G. O. ст. 71, 74, I; Polizeistrafgesetzbuch, ст. 3, I; см. также Seydel-Grassmann-Piloty, Bayer. Staassr., 1913, стр. 530.

Глава восьмая.

## Вотчинные Округа.

### I.

Въ Пруссіи и Саксоніи на ряду съ основною мелкою земской единицей—самоуправляющейся общиной—до сихъ поръ еще остались въ качествѣ пережитковъ стараго времени, того времени, когда въ рукахъ феодала-помѣщика находились нити суда и управленія въ предѣлахъ его имѣнія по отношенію къ подчиненнымъ ему крестьянамъ, такъ называемые самостоятельные вотчинные округа (selbständige Gutsbezirke). Въ вотчинныхъ округахъ не имѣется органовъ общиннаго самоуправленія: общиннаго совѣта и общиннаго старшины, и жители такихъ округовъ не обладаютъ избирательнымъ коммунальнымъ правомъ.

Въ предѣлахъ территоріи вотчиннаго округа владѣлецъ имѣнія совмѣщаетъ въ себѣ права всѣхъ органовъ общиннаго управленія и несетъ также большую часть возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Всѣ жители территоріи округа подчинены принудительной власти помѣщика въ той же мѣрѣ, какъ жители самоуправляющейся общины подчинены принудительной власти органовъ общиннаго самоуправленія. Такимъ образомъ, вотчинный округъ въ противоположность сельской общинѣ не представляетъ собою корпораціи, такъ какъ ему не хватаетъ союзной организаціи. Здѣсь частное лицо—крупный землевладѣлецъ, въ силу частно-правового титула владѣнія земельнымъ имуществомъ, является органомъ мѣстнаго управленія и становится въ тѣ же отношенія къ государственной власти, что и самоуправляющаяся община; его дѣятельность такъ же, какъ

и дѣятельность общинныхъ учрежденій, подлежитъ надзору со стороны государства.

Вотчинный округъ занимаетъ въ общей системѣ земскаго управленія Пруссіи и Саксоніи мѣсто равноправное по своему значенію съ самоуправляющейся общиной.

Вотчинные округа существуютъ только на востокѣ Германской имперіи и, по мѣрѣ приближенія къ границѣ Франціи, на Западѣ встрѣчается все меньшее и меньшее количество ихъ, вкрапленныхъ въ густую массу общинныхъ союзовъ, и, наконецъ, въ государствахъ юго-запада и даже въ Рейнской провинціи, Гогенцоллернѣ и Гессенъ-Нассау, трехъ западныхъ провинціяхъ прусскаго королевства вотчинныхъ округовъ вовсе уже не существуетъ [1]). Чрезвычайно характерно и слѣдуетъ отмѣтить то обстоятельство, что и въ Пруссіи, сохранившей въ восточныхъ своихъ провинціяхъ этотъ своеобразный институтъ полуфеодальнаго типа, французское вліяніе на западѣ королевства уничтожило привилегированныя права владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній и подчинило всѣхъ жителей этихъ трехъ провинцій (Рейнской, Гогенцоллернъ и Гессенъ-Нассау) лишь власти самоуправляющихся общинъ. Сосѣдство и вліяніе Франціи сказалось и здѣсь въ области упраздненія остатковъ феодальнаго строя въ системѣ мѣстнаго управленія.

Правда, и въ юго-западныхъ государствахъ германской имперіи имѣются особыя Gemarkungen, стоящія внѣ общинныхъ союзовъ; но эти участки (Gemarkungen) состоятъ исключительно изъ ненаселенныхъ мѣстностей: вершинъ горъ, озеръ, обширныхъ лѣсовъ, къ которымъ изъ населенныхъ имѣній присоединены только королевскіе замки [2]).

На сѣверѣ же и на востокѣ имперіи территоріи вотчинныхъ округовъ населены въ нѣкоторыхъ случаяхъ весьма

[1]) Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стран. 34. Въ Гессенъ-Нассау вотчинные округа имѣются только въ Regierungsbezirk'ѣ Кассель.

[2]) Таковы, напримѣръ, Gemarkungen Баваріи (Seydel, Bayerisches Staatsrecht, II. стран. 45). Бав. G. O. ст. 3, II и III; Бад. G. O. §§ 187—194; Гесс. Lgo ст. 8.)

плотно [1]) и представляютъ изъ себя земли, вполнѣ годныя для культуры, кромѣ того и въ административномъ отношеніи цѣлый рядъ вотчинныхъ округовъ Пруссіи и Саксоніи имѣетъ крупное значеніе въ качествѣ низшихъ единицъ мѣстнаго управленія, равноправныхъ съ общинами. На востокѣ Германіи, такимъ образомъ, низшая единица земскаго управленія не единообразна и на ряду съ самоуправляющейся общиной, граждане которой избираютъ свои распорядительные и исполнительные органы, имѣются и вотчинные округа, въ которыхъ исполнительнымъ органомъ является уже не выборный общинный старшина, а вотчинный старшина (Gutsvorsteher); обязанности Gutsvorsteher'а въ вотчинномъ округѣ несетъ или владѣлецъ имѣнія (Gutsbesitzer) или его управляющій, слѣдовательно, низшими административными единицами на ряду съ самоуправляющимися союзами выступаютъ и единоличные административные органы полуфеодальнаго типа.

Такимъ образомъ подъ вотчиннымъ округомъ понимается такая самая мелкая, пространственно ограниченная основная единица мѣстнаго управленія, которая не является самоуправляющимся общиннымъ союзомъ; напротивъ того, территорія и жители этого участка подчинены принудительной власти владѣльца имѣнія, составляющаго территорію этого округа [2]). Однакоже данное выше общее опредѣленіе необходимо раскрыть и указать конкретно, какія именно имѣнія съ землями, къ нимъ принадлежащими, законодательство относитъ къ категоріи самостоятельныхъ вотчинныхъ округовъ.

[1]) По переписи 1905 года въ Пруссіи было 15672 самостоятельныхъ вотчинныхъ округа съ 2037135 жителей; изъ нихъ въ 4 вотчинныхъ округахъ было болѣе 500 жителей, а именно въ Antonienhütte (уѣздъ Kattowitz), въ Elbinger Territorium (уѣздъ Beuthen) и др.; см. также Edmund Fischer, Die Gutsbezirke in Pseussen (Kommunale Praxis 1911, стран. 163 и сл.); въ Саксоніи къ 1908 году вотчинныхъ округовъ было 920, изъ нихъ самое большое имѣетъ въ себѣ 2286 гектаровъ (Kommunale Praxis, 1908, стр. 1033).

[2]) Genzmer, St., Entstehung und Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke in Preussen, Berlin, 1892, стран. 30; Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, 1897, стран. 339; Schoplick, Das Recht der Gutsbezirke in Preussen, Berlin, 1910, стран. 9 и слѣд.

Саксонское общинное положенiе [1]) рѣшаетъ вопросъ довольно просто, перечисляя всѣ роды имѣнiй, которыя признаются самостоятельными вотчинными округами, а именно: 1) королевскiе замки и принадлежащiя къ нимъ земли, 2) непринадлежащiе до сихъ поръ ни къ какому общинному союзу государственные и частные лѣса, 3) Kammer- und Rittergüter, 4) тѣ владѣльческiя имѣнiя, которыя, не обладая достоинствомъ Rittergut, въ то же самое время находились и находятся къ общинѣ въ такихъ же отношенiяхъ, какъ Rittergut, т. е. имѣнiя, не носящiя наименованiя Rittergut, но обладающiя правами послѣдняго.

Всѣ тѣ имѣнiя, которыя ко времени изданiя общиннаго положенiя обладали самостоятельностью, остались таковыми и по сейчасъ, если по какой либо причинѣ не утеряли признанныхъ за ними правъ [2]).

Въ случаѣ возникновенiя спора о томъ, обладаетъ ли данное имѣнiе правами вотчиннаго округа или нѣтъ, вопросъ разрѣшается въ судебно-административномъ порядкѣ.

Но если въ Саксонiи сравнительно просто разрѣшается вопросъ о томъ, какiя имѣнiя относятся къ разряду вотчин-

---

[1]) Сакс. R. L. G. O. § 79.

[2]) Сакс. R. L. G. O. § 79, d. Это чисто историческое происхожденiе саксонскихъ вотчинныхъ округовъ особенно отчетливо оттѣняется тѣмъ обстоятельствомъ, что по закону возможность созданiя новыхъ вотчинныхъ округовъ исключена (они могутъ быть создаваемы лишь изъ земель, принадлежащихъ къ королевскимъ замкамъ и изъ большихъ лѣсовъ по § 79, a и d, общиннаго положенiя). Такимъ образомъ, здѣсь, въ Саксонiи, новый вотчинный округъ можетъ быть созданъ лишь въ порядкѣ диспенсацiи, пожалованiе которой должно быть мотивировано особыми мѣстными общественными интересами (M. N. O. vom 12 Mai 1829), а принудительное созданiе вотчиннаго округа, противъ воли владѣльца имѣнiя, во всякомъ случаѣ исключено (M. N. O. vom 30 December 1902). Равнымъ образомъ и тѣ имѣнiя, которыя раньше были самостоятельны, а затѣмъ утратили свою самостоятельность, не могутъ уже стать опять вотчинными округами. См. также E. Naundorf, Einführung in die wichtigsten Verfassunggs- und Verwaltungsgesetze des deutschen Reichs und des Königreichs Sachsen insbesondere für die Bureaubeamten im Geschäftsbereiche des Ministeriums des Innern zur Vorbereitung für die Assistenten- und Sekretärprüfung, Leipzig, 1904, S. 209.

ныхъ округовъ, то въ Пруссіи, наоборотъ, основанія, на которыхъ зиждется это право, весьма разнообразны; это объясняется, конечно, тѣмъ обстоятельствомъ, что прусское королевство исторически сложилось изъ большого количества прежде совершенно самостоятельныхъ государствъ, обладавшихъ часто отличнымъ другъ отъ друга законодательствомъ и административной практикой, а такъ какъ основанія для возведенія въ рангъ вотчиннаго округа лежатъ въ глубинѣ вѣковъ, то немудрено, что особенности исторіи каждой провинціи оставили слѣдъ и на институтѣ вотчинныхъ округовъ.

Въ Пруссіи вотчинные округа по большей части въ территоріальномъ отношеніи совпадаютъ съ территоріей имѣнія, и границы владѣній помѣщика служатъ въ то же время и границами административнаго дѣленія государства (вотчиннаго округа). Однакоже бываютъ случаи, когда къ территоріи вотчиннаго округа принадлежатъ земельные участки, не находящіеся въ собственности хозяина имѣнія [1]). Территорія вотчиннаго округа и предѣлы примѣненія административныхъ полномочій владѣльца имѣнія, составляющаго округъ, не расширяются въ томъ случаѣ, если владѣлецъ имѣнія пріобрѣтаетъ новый участокъ земли, лежащій внѣ границъ вотчиннаго округа, и, наоборотъ, эти административныя полномочія не теряются, если владѣлецъ продаетъ часть своего имѣнія, лежащую въ границахъ вотчиннаго округа, въ чужія руки; такимъ образомъ, хотя основой вотчиннаго округа и является право собственности на землю, однакоже разъ установленный на частно-правовой основѣ институтъ публичнаго права—вотчинный округъ—не измѣняется въ своемъ территоріальномъ составѣ даже въ случаѣ продажи части имѣнія или покупки новыхъ участковъ [2]).

[1]) § 8 des preussischen Ausführungssesetzes zum Reischunterstützungswohnsitzgesetz, vom 8 März 1870.

[2]) Вновь купленные участки въ административномъ отношеніи продолжаютъ оставаться частями общины или вотчиннаго округа, къ которымъ они раньше принадлежали; см. Schön, S. 339, Pr O. V. G. E. I. стран. 158 и 110; II, стран. 159; VII, стран. 183 и 203; X, стран. 94; XVI, стран. 350.

Даже если все имѣніе будетъ распродано по мелочамъ, вотчинный округъ тѣмъ самымъ не считается упраздненнымъ и владѣлецъ имѣнія не можетъ сложить съ себя какъ права, такъ и обязанности вотчиннаго старшины (Gutsvorsteher), такъ какъ всякій вотчинный округъ можетъ быть уничтоженъ только публично-правовымъ, но не частно-правовымъ актомъ [1]).

Мы видѣли выше, что вопросъ о томъ, какія имѣнія принадлежатъ въ Пруссіи къ обладающимъ правами вотчинныхъ округовъ, рѣшается весьма различно въ разныхъ провинціяхъ. Конечно, не всякое самостоятельное имѣніе образуетъ въ то же время и вотчинный округъ и даже, далѣе, не всякое рыцарское имѣніе, обладающее такъ называемымъ Rittergutsqualität, есть вотчинный округъ [2]); такимъ образомъ и старыя дворянскія имѣнія, владѣльцы которыхъ до отмѣны крѣпостной зависимости обладали патримоніальными правами надъ населеніемъ имѣнія, иногда не имѣютъ правъ вотчинныхъ округовъ. Такъ, напримѣръ, въ западной и восточной Пруссіяхъ есть много такъ называемыхъ adelige Freidörfer, которыя состоятъ изъ множества самостоятельныхъ маленькихъ Rittergüter, принадлежащихъ къ мѣстному общинному союзу; въ Вестфаліи и Саксоніи есть много рыцарскихъ имѣній, которыя во времена французскаго господства въ началѣ XIX вѣка были присоединены къ сосѣднимъ сельскимъ или городскимъ общинамъ и такъ и остались частями ихъ территорій, не образуя самостоятельнаго округа [3]). Наконецъ, во всѣхъ провинціяхъ королевства имѣются такія рыцарскія имѣнія, которыя не были въ состояніи исполнить возложенныя на нихъ, какъ на самостоятельные вотчинные округа обязанности и потому были присоединены къ сосѣдней общинѣ. Всѣ эти рыцарскія имѣнія, хотя и утеряли права самостоятельныхъ вотчинныхъ округовъ, но ихъ Rittergutsqualität и тѣсно связанныя съ нимъ нѣкоторыя права (а именно Kirchenpatronat, право на участіе въ рыцарскихъ кредитныхъ обществахъ (Landschaften) и право

---

[1]) Pr. O. V. G. E. I, стран. 147; VII, стран. 203.

[2]) Schoplick, назв. соч., стран. 16.

[3]) O. V. G. E., VI, стран. 100; XI, стран. 151; Schön, стран. 340; Genzmer, L. G. O., стран. 6.

на участіе въ избраніи членовъ палаты господъ [1]) сохраняются за ними до сего дня въ полной неприкосновенности.

Въ семи восточныхъ провинціяхъ и въ Гессенъ-Нассау [2]) вотчинные округа бываютъ двухъ родовъ; одни получили административную самостоятельность въ качествѣ результата долгаго историческаго процесса и постепеннаго развитія патримоніальной власти владѣльца имѣнія надъ его жителями, другіе созданы были уже послѣ отмѣны крѣпостного права распоряженіемъ верховной государственной власти. Первые носятъ названіе вотчинныхъ округовъ стараго права, а вторые—новаго права, но современное публично-правовое положеніе ихъ совершенно одинаково [3]); разница имѣется только въ происхожденіи ихъ правъ.

Вотчинный округъ въ качествѣ основной единицы земскаго управленія впервые вводится въ общую схему прусскаго мѣстнаго управленія закономъ 31 декабря 1842 года объ обязательномъ призрѣніи бѣдныхъ [4]); § 5 этого закона относитъ къ вотчиннымъ округамъ не всѣ самостоятельныя имѣнія въ уѣздахъ, а только имѣнія «господскія» (das Gut der Gutsherrschaft), т.-е. тѣ, владѣльцы которыхъ обладаютъ принудительной властью по отношенію къ населенію имѣнія, несутъ обязанности вотчиннаго старшины (Gutsvorsteher) и уплачиваютъ повинности.

Закономъ 14 апрѣля 1856 года [5]) было установлено, что впредь права вотчиннаго округа могутъ быть пожалованы какому-либо имѣнію только особымъ актомъ государственной власти, а именно Королевскимъ кабинетскимъ указомъ (Königliche Kabinetsorder) всѣ тѣ имѣнія, которыя ко времени изданія закона были вотчинными округами, остаются таковыми и

[1]) Genzmer, Entstehung und Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke in Preussen, стран. 44.

[2]) Въ Regierungsbezirk Coblenz.

[3]) O. V. G. E., XI, стран. 164.

[4]) §§ 5 и 7 des Gesetzes über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31 Dez, 1842; см. также Schoplick, назв. соч., стран. 9.

[5]) Gesetz vom 14 April 1856 betreffend die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen.

на будущее время [1]); но въ законѣ мы напрасно стали бы искать разрѣшенія вопроса о томъ, какія именно имѣнія относятся къ категоріи вотчинныхъ округовъ, онъ принимаетъ терминъ «Gutsbezirk» какъ нѣчто хорошо извѣстное и напередъ данное [2]). Мы видѣли только то, что и болѣе ранній законъ 31 декабря 1842 года не даетъ точнаго опредѣленія понятія «вотчинный округъ», глухо указывая, что къ числу вотчинныхъ округовъ принадлежатъ только «господскія» имѣнія, не давая въ свою очередь точнаго опредѣленія этого послѣдняго наименованія.

Законодательство просто освящаетъ своимъ признаніемъ фактическое существованіе исторически сложившихся господскихъ имѣній, обладающихъ въ качествѣ вотчинныхъ округовъ административными функціями.

Такимъ образомъ, отличительными особенностями вотчиннаго округа является не хозяйственная самостоятельность имѣнія, но тѣ полномочія въ области публичнаго права, которыя принадлежатъ его владѣльцу (Gutsherr'у) по отношенію къ населенію, а также и то обстоятельство, что вотчинный округъ является совершенно самостоятельной единицей земскаго управленія, равноправной съ сельскими общинами и не принадлежащей ни къ одной изъ нихъ [3]).

Однакоже указаніе на то, что всякое имѣніе, владѣлецъ котораго есть Gutsherr, представляетъ собой вотчинный округъ, еще не даетъ достаточно точнаго критерія для выясненія того, принадлежитъ ли данное имѣніе къ категоріи вотчинныхъ округовъ или нѣтъ, такъ какъ для того, чтобы узнать—Gutsherr ли его владѣлецъ или нѣтъ—нужно обратиться къ выясненію историческихъ основаній и степени той принудительной власти, которая во времена крѣпостного права принадлежала хозяину имѣнія, и прежде всего выясненію вопроса о томъ, обладалъ ли онъ до отмѣны крѣпостной зависимости

[1]) § 1, Ges. vom 14 April 1856.

[2]) Schön, стран. 341

[3]) E. Löning, Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preussens („Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Bd. 58, S. 163).

правомъ на подданныхъ (Recht auf Unterthanen) или нѣтъ; само собой эти историческія изысканія совершенно не нужны, если данное имѣніе возведено было въ рангъ вотчиннаго округа королевскимъ указомъ [1]).

Это право на подданныхъ принадлежало на основаніи общаго земскаго права лишь владѣльцамъ рыцарскихъ имѣній. Владѣльцы другихъ самостоятельныхъ имѣній обладали имъ лишь въ томъ только случаѣ, если провинціальное законодательство или особая привилегія, данная имѣнію, приравнивала его къ Rittergut въ отношеніи права на подданныхъ [2]). Для западной и восточной Пруссіи понятіе рыцарскаго имѣнія было точно установлено провинціальнымъ законодательствомъ [3]).

Такимъ образомъ рыцарскія имѣнія и равноправныя съ ними самостоятельныя имѣнія и составляютъ кадръ вотчинныхъ округовъ стараго права, само собой разумѣется въ томъ случаѣ, если они не были присоединены къ какой-либо сосѣдней общинѣ, но сохранили свою самостоятельность въ качествѣ административной единицы.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ права вотчиннаго округа принадлежатъ также и такъ называемымъ Кульмскимъ имѣніямъ (Kulmische Güter [4]), а именно въ томъ случаѣ, если владѣльцы

[1]) O. V. G. E., I, стран. 109; II, стран. 117; VII, стран. 177; XVI, стран. 224; Genzmer, Gutsbzirke, стран. 34; Genzmer, L. G. O., стран. 3; Schoplick, назв. соч. стран. 29.

[2]) A. L. R. Th. II, tit. 7, §§ 91 и 92. См. также O. V. G. E., XXII, стран. 102.

[3]) Keil, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3 Juli 1891, Freiburg und Leipzig, стран. 323; см. также Ostpreussisches Provinzialrecht vom 4 August 1801 Zusatz 162, §§ 1 und 2, и § 21 des Provinzialrechts für Westpreussen vom 19 April 1844.

[4]) Названіе свое кульмскія имѣнія получили отъ главнаго города земель Германскаго Ордена между Вислой и Мемелемъ, Кульма; впервые Кульмское право было кодифицировано въ Kulmishe Handfeste vom 28 Dezember 1232, пересмотрѣнныхъ 1 октября 1252 года. Этотъ памятникъ устанавливалъ особыя привилегіи нѣмецкихъ колонистовъ въ кульмскихъ земляхъ; имъ жаловались въ полную собственность участки орденской земли за платежъ небольшой подати Ордену и отправленіе военной повинности въ предѣлахъ границъ Ордена, но не въ завоевательныхъ

этихъ имѣній имѣли право на подданныхъ, но гораздо чаще у владѣльцевъ кульмскихъ имѣній этого права не было, а иногда даже эти имѣнія съ самаго своего основанія принадлежали къ Dorfgemeinde [1]).

Таково историческое происхожденіе вотчинныхъ округовъ на востокѣ Прусскаго королевства и въ Гессенъ-Нассау; административная власть, принадлежащая теперь владѣльцу имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, опирается на тѣ полномочія патримоніальнаго свойства, которыми обладали предшественники теперешняго собственника имѣнія до отмѣны крѣпостной зависимости.

Однакоже имѣются также и вотчинные округа новаго права, созданные не долгимъ историческимъ процессомъ, а пожалованіемъ со стороны государственной власти. Прежде всего пожалованіемъ королемъ какому-либу имѣнію права рыцарскаго имѣнія (Rittergutsqualität) влекло за собой и дарованіе ему права вотчиннаго округа. Закономъ 14 апрѣля 1856 г.[2]) предоставлена была возможность полученія права вотчиннаго округа и для имѣній, неполучившихъ права рыцарскаго имѣнія, такъ какъ любыя земельныя владѣнія какъ принадлежащія къ территоріи сельской общины, такъ и лежащія внѣ ея предѣловъ, съ королевскаго соизволенія могли быть возводимы въ рангъ вотчинныхъ округовъ. Это постановленіе перешло и въ новыя общинныя положенія; теперь вотчинный округъ можетъ

экспедиціяхъ. Колонисты были свободны отъ сторожевой службы и несенія натуральныхъ повинностей. Поселялись они или въ отдѣльно другъ отъ друга расположенныхъ дворахъ или деревнями. Самостоятельныя кульмскія имѣнія и возникали, конечно, лишь въ томъ случаѣ, если новоселъ обосновывался на одинокомъ дворѣ. О кульмскихъ имѣніяхъ см.: Keil. назв. соч., стран. 58; von Brünnek, Zur Geschichte des Grundeigenthums in Ost- und Westpreussen; I die Kulmischen Güter, стран. 51—58; Schön, стран. 44.

[1]) O. V. G, E., VIII, стран. 96; XVI, стран. 230; XXI, стран. 15; XXXVII, стран. 150.

[2]) Gesetz vom 14 April 1856 betreffend die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen, § 1. II.

быть вновь образованъ въ силу рѣшенія уѣзднаго или окружнаго комитета, утвержденнаго королемъ [1]).

Территорія новаго вотчиннаго округа можетъ быть создана: 1) изъ участковъ, не принадлежавшихъ до сихъ поръ ни къ какой общинѣ; 2) изъ частей территоріи вотчиннаго округа или общины; 3) изъ территоріи цѣлой общины, такъ что въ этомъ послѣднемъ случаѣ сельская община превращается въ вотчинный округъ [2]). Условія для проведенія въ жизнь этихъ территоріальныхъ измѣненій совершенно одинаковы съ тѣми, которыя установлены для измѣненій территорій сельскихъ общинъ [3]).

Въ западныхъ провинціяхъ королевства исторически сложившіеся вотчинные округа были во времена французскаго господства уничтожены и присоединены къ сосѣднимъ общинамъ. Возстановлены вотчинные округа были только въ Вестфаліи и притомъ лишь для такъ называемыхъ landtagsfähige Güter, т. е. тѣхъ имѣній, владѣльцамъ которыхъ принадлежало право участвовать въ избраніи членовъ законодательныхъ учрежденій; необходимымъ условіемъ являлось также требованіе исполненія вновь созданнымъ вотчиннымъ округомъ всѣхъ тѣхъ обязанностей, которыя были возложены на общину по

[1]) Такимъ образомъ и теперь необходимо королевское волеизъявленіе.

[2]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 2.

[3]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 2. и Genzmer, Gutsbezirke, стран. 39 и 40.

Въ провинціи Шлезвигъ-Гольштейнъ постановленія общиннаго положенія по вопросу о томъ, какія имѣнія относятся къ категоріи вотчинныхъ округовъ, сходны съ порядками семи вотчинныхъ провинцій (L. G. O., Ш.-Г. § 2). Здѣсь также имѣются вотчинные округа стараго и новаго права, при чемъ къ числу первыхъ относятся всѣ тѣ дворянскія имѣнія, которыя до присоединенія провинціи къ Пруссіи не входили въ составъ общиннаго союза и владѣльцы которыхъ сами несли на себѣ всю тяжесть управленія округомъ; вотчинными же округами новаго права считаются тѣ, которые получили эту привилегію послѣ присоединенія къ Пруссіи, а именно послѣ указа 22 сентября 1867 года (см. Schön. стран. 334).

отношенію къ жителямъ территоріи, образовавшей вотчинный округъ [1]).

Теперь новый вотчинный округъ въ Вестфаліи можетъ быть созданъ по просьбѣ владѣльца имѣнія, желающаго выдѣлить свои владѣнія изъ состава общины, или по просьбѣ общинныхъ учрежденій [2]).

Къ такой просьбѣ должны быть присоединены мнѣніе мѣстнаго уѣзднаго комитета относительно выдѣленія и согласіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ [3]). Выдѣленіе можетъ быть произведено и противъ желанія общины или владѣльца Королевскимъ указомъ по выслушаніи мнѣнія уѣзднаго комитета [4]). Для пріобрѣтенія правъ вотчиннаго округа въ указанномъ выше порядкѣ не требуется, чтобы имѣніе было рыцарскимъ и теперь въ Вестфаліи вотчиннымъ округомъ можетъ стать въ силу королевскаго указа всякое самостоятельное имѣніе, а всѣ тѣ имѣнія, которыя ко времени изданія вестфальскаго уѣзднаго земскаго положенія [5]) были вотчинными округами, остались таковыми и на будущее время [6]).

Въ Ганноверѣ самостоятельныя (въ административномъ смыслѣ) помѣстья не носятъ названія вотчинныхъ округовъ (Gutsbezirke), но именуются: «изъятыя изъ общиннаго союза самостоятельныя владѣнія» («vom Gemeindeverbande ausgenommene Besitzungen» [7]). По своему положенію эти «самостоятельныя владѣнія» ничѣмъ не отличаются отъ вотчинныхъ округовъ другихъ провинцій королевства, и потому къ нимъ вполнѣ можно примѣнить названіе вотчинныхъ округовъ. Самостоятельность ганноверскіе вотчинные округа, еще въ то время, когда Ганноверъ былъ независимымъ королевствомъ, получали только въ силу акта государственной власти.

---

1) L. G. O. Вестф. § 3; см. также Schön, стран. 344; Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien, 1894, 269.

2) L. G. O Вестф. § 3, I.

3) L. G, O. Вестф. § 3, I, и Kr. O. § 25, I.

4) L. G. O. Вестф. § 3, II, и § 6, IV, Z. 9. § 25, III.

5) 31 іюля 1886 года.

6) Kr. O. Вестф. § 23.

7) Kr. O. Ганн. §§ 21 и 36, а также O. V. G. E. XIX, стран. 152.

Образованіе новыхъ вотчинныхъ округовъ и посейчасъ регламентируется ганноверскимъ закономъ 28 апрѣля 1859 года [1]). Въ силу этого закона большія имѣнія государственныя, монастырскія и частновладѣльческія могутъ быть выдѣлены изъ общиннаго союза, получить привилегіи вотчиннаго округа въ томъ случаѣ, если имѣются налицо слѣдующія условія: 1) нечерезполосность земельныхъ владѣній имѣнія или уплата его владѣльцемъ не менѣе половины всѣхъ общинныхъ налоговъ; 2) отсутствіе возможности серьезнаго вреда для общиннаго управленія отъ выдѣленія имѣнія и 3) просьба о выдѣленіи со стороны или владѣльца имѣнія или общины [2]).

Просьба о выдѣленіи должна быть подаваема ландрату того уѣзда, въ которомъ расположено имѣніе, а разрѣшеніе на устройство новаго вотчиннаго округа дается оберъ-президентомъ провинціи Ганноверъ [3]).

Таковы разнообразныя основанія въ различныхъ прусскихъ провинціяхъ, по которымъ то или иное имѣніе получило право вотчиннаго округа [4]).

## II.

Ознакомившись съ тѣмъ, какія имѣнія законъ и судебно-административная практика относятъ къ разряду вотчинныхъ округовъ, мы перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію порядка управленія ими и къ изученію тѣхъ правъ и обязанностей, которыя предоставлены ихъ владѣльцамъ.

Отличительной особенностью вотчиннаго округа по сравненію съ самоуправляющейся общиной является то обстоятельство,

[1]) Gesetz betreffend die Abänderung des § 12 des Ges. vom 5. Sept. 1848 über verschiedene Aenderungen des Landverfassungsgesetzes, см. v. Gostowski, Die Gemeindeverfassungsgesetze der Provinz Hannover (Ergänzungsband für Brauchitsch's Kommentar), Berlin, 1892, S. 4.

[2]) Подробнѣе см. у Schön, стран. 345.

[3]) Bekanntmachung des Hannov. Ministeriums des Innern v. 28. April 1859 (Gostowski, назв. соч., стран. 6); на рѣшеніе оберъ-президента можно еще подавать жалобу министру внутреннихъ дѣлъ.

[4]) Мы уже видѣли выше, что вотчинныхъ округовъ вовсе не имѣется въ Рейнской провинціи, Гогенцоллернѣ и части провинціи Гессенъ-Нассау.

что руководство дѣлами мѣстнаго управленія возложено здѣсь не на корпоративную организацію—общинный союзъ, а на одно лицо—владѣльца имѣнія [1]); такимъ образомъ здѣсь не имѣется налицо одного изъ основныхъ (даже и съ точки зрѣнія господствующей германской доктрины) признаковъ самоуправленія: союзной организаціи, и потому слова Лабанда о томъ, что вотчинный округъ это монархически организованное самоуправленіе («monarchisch organisierte Selbstverwaltung» [2]) должно признать скорѣе остроумнымъ парадоксомъ, нежели точнымъ научнымъ опредѣленіемъ такого сравнительно несложнаго явленія, какъ управленіе вотчиннаго округа. Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что здѣсь не можетъ быть и рѣчи о томъ, что вотчинный округъ есть органъ самоуправленія, такъ какъ его административному аппарату не достаетъ двухъ (изъ трехъ) отличительныхъ признаковъ системы мѣстнаго самоуправленія: 1) союзной организаціи и 2) избираемости исполнительныхъ и распорядительныхъ органовъ мѣстнымъ населеніемъ [3]); во главѣ вотчиннаго округа стоитъ единоличный административный органъ, совмѣщающій въ себѣ какъ распорядительныя, такъ и исполнительныя функціи,—владѣлецъ имѣнія; его полномочія, какъ вотчиннаго старшины (Gutsvorsteher'a), принадлежатъ ему не въ силу избранія его въ старшины мѣстнымъ населеніемъ или общиннымъ представительнымъ собраніемъ, а лишь благодаря тому обстоятельству, что онъ собственникъ имѣнія, обладающаго привилегіей вотчиннаго округа.

Въ общинѣ государство поручаетъ удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей выборнымъ органамъ общиннаго союза; въ вотчинномъ округѣ мѣстное управленіе сосредоточено въ рукахъ владѣльца имѣнія. Общинныя положенія различныхъ провинцій Пруссіи и Саксонское общинное положеніе такъ и

---

[1]) Genzmer, Gutsbezirke, стран. 51.

[2]) Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4 Aufl. I Band, стран. 100.

[3]) См. выше стр. 73 и 74.

опредѣляютъ компетенцію вотчиннаго старшины ссылкою на аналогичную ему компетенцію общинныхъ учрежденій [1]).

Но, спрашивается, кто же съ точки зрѣнія общинныхъ положеній является владѣльцемъ имѣнія (Gutsbesitzer'омъ). Здѣсь прежде всего необходимо остановить вниманіе читателя на томъ, что въ особѣ владѣльца имѣнія совмѣщаются два момента: частно-правовой и публично-правовой. Съ одной стороны, онъ собственникъ имѣнія—частный предприниматель и, какъ таковой, заботится о правильномъ веденіи хозяйства въ имѣніи и объ извлеченіи наибольшей суммы дохода, съ другой стороны—онъ облеченъ административною властью въ предѣлахъ своего имѣнія, составляющаго вотчинный округъ. Критерій для различенія между его частно-правовыми и публично-правовыми функціями можно найти въ тѣхъ постановленіяхъ закона, которыя опредѣляютъ компетенцію владѣльца имѣнія какъ вотчиннаго старшины, и указываютъ, что въ предѣлахъ вотчиннаго округа онъ замѣняетъ собою общинное самоуправленіе въ общинахъ и сфера дѣлъ, предоставленныхъ его вѣдѣнію, аналогична съ дѣлами, предоставленными законами управленію общинныхъ властей; только эта публично-правовая дѣятельность владѣльца имѣнія, какъ вотчиннаго старшины, подлежитъ надзору со стороны государства, всѣ же его мѣропріятія, проведенныя имъ въ жизнь въ качествѣ собственника имѣнія, свободны отъ административнаго надзора [2]).

Современный владѣлецъ имѣнія (Gutsbesitzer) выступаетъ на сцену мѣстнаго управленія въ качествѣ преемника правъ дореформеннаго Gutsherr'a и даже для вотчинныхъ округовъ стараго права Gutsherr является прямымъ предшественникомъ современнаго Gutsbesitzer'a, и права и привилегіи послѣдняго имѣютъ своимъ источникомъ патримоніальныя полномочія его дореформеннаго предшественника [3]).

---

[1]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 122; Г.-Н. § 94; Вестф. § 67, см. также Саксонское R. L. G. O. § 81 См. также v. Bitter Handwörterbuch des preuss. Verwaltung, I Band, стр. 752.

[2]) L. G. O. Вост. § 123; Ш.-Г § 123; Г.-Н. § 95; Вестф. § 67 и Сакс. R. L. G. O. § 81.

[3]) Pr. O. V. G. E., I, стран. 202; Genzmer, Gutsbezirke, стран. 51 и 52; Freytag, P., Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen

Нормальнымъ, если можно такъ выразиться, идеальнымъ считается такое положеніе дѣла, когда собственникъ имѣнія обладаетъ и публично-правовою властью администратора въ его предѣлахъ въ соотвѣтствіи съ историческимъ развитіемъ понятія вотчиннаго округа, но дѣйствительность часто не соотвѣтствуетъ этой идеальной схемѣ. Такъ какъ собственникъ имѣнія свободно распоряжается своими земельными владѣніями: продаетъ тѣ земельные участки, которые составляютъ часть территоріи вотчиннаго округа, и покупаетъ земли, лежащія внѣ его предѣловъ,—то предѣлы его владѣній часто не совпадаютъ съ территоріей вотчиннаго округа, въ которомъ онъ несетъ обязанности вотчиннаго старшины. Если при продажѣ имѣніе раздробляется на нѣсколько участковъ, то въ силу одного этого частно-правового акта не появляется нѣсколько новыхъ Gutsbesitzer'овъ, несущихъ обязанности вотчинныхъ старшинъ, а всѣ публично-правовыя полномочія остаются въ рукахъ собственника основного остатка имѣнія (Restgut [1]).

Provinzen der Monartchie unter Berücksichtigung des bisherigen Rechtszustandes der Judikatur des Oberverwaltungegerichts und Materialien", Breslau, 1892, стран. 274, прим. 4.

[1]) Pr. O. V. G. E. I, стран. 147; VII, стран. 201; VIII, стран. 80; X, стран. 89; Edikt vom 11 Mai 1900, Pr. V. Bl. XX, стран. 323; Genzemer. L. G. O., стран. 181, прим. 2. Въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ не легко бываетъ съ точностью установить, который изъ участковъ распроданнаго имѣнія сохраняетъ за собой право вотчиннаго округа и является Restgut. Дѣло обстоитъ просто въ томъ случаѣ, если въ договорѣ объ отчужденіи части имѣнія оговорено, что вотчинныя права остаются за собственникомъ остатка имѣнія или же, что они переносятся на покупщика одного изъ участковъ, на которые было разбито имѣніе для продажи. Если такихъ оговорокъ нѣтъ, то вотчинныя права передаются обыкновенно покупателю, получившему ту часть имѣнія, въ которой находится господская рыцарская усадьба (Rittersitz, castrum nobile) и разбитая на участки территорія бывшаго имѣнія продолжаетъ составлять вотчинный округъ, при чемъ вотчиннымъ старшиной является владѣлецъ Rittersitz'a

Наконецъ, вотчинныя права (Gutsherrlichkeit) могутъ не переходить и къ одному изъ новыхъ владѣльцевъ частей имѣнія, а быть оставленными прежнимъ владѣльцемъ за сообю; тогда онъ продолжаетъ оставаться вотчиннымъ старшиной, несмотря на то, что въ его владѣніи не осталось ни пяди бывшихъ его владѣній; но въ такомъ случаѣ преж-

Выясненіе того, кто является владѣльцемъ Restgut'а, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ является вопросомъ факта и дѣло рѣшается каждый разъ по силѣ обстоятельствъ даннаго случая [1]).

Владѣльцами имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, могутъ быть также акціонерныя компаніи и юридическія лица [2]).

Если имѣніе находится въ совладѣніи нѣсколькихъ лицъ по идеальнымъ частямъ, то каждый изъ собственниковъ обладаетъ самостоятельными вотчинными правами [3]).

Если имѣніе находится въ собственности замужней женщины, то, по рѣшенію высшаго административнаго суда, вотчинныя права принадлежатъ самой владѣлицѣ, а не ея мужу [4]).

Владѣлецъ имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, является для его жителей и территоріи замѣстителемъ общиннаго союза и несетъ всѣ обязанности, возлагаемыя закономъ

ній владѣлецъ долженъ озаботиться покрытіемъ всѣхъ тѣхъ расходовъ и исполненіемъ всѣхъ тѣхъ обязанностей по отношенію къ своимъ бывшимъ Gutsunterthanen, которыя лежали на немъ во время обладанія имѣніемъ. По смерти такого безземельнаго Gutsherr'а права его переходятъ къ его наслѣдникамъ (см. O. V. G. E. XVI, стран. 249 и 254; XXVII, стран. 202; Pr. V. Bl. XVI, стран. 242; XXVIII, стран. 217; XXVIII стран. 671).

[1]) O. V. G. E. XXXVII, стран. 204; Ausführungsanweisung zur L. G. O. v. 2 Juli 1891, II, Nr. 2 und 6. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, т. III. стран. 239, примѣч. 13; Keil, L. G. O. für die 7 östl. Prov., стран. 68, примѣч. 21, и министерскій циркуляръ betreffend Zusammensetzung des Kreistages von 10 März 1873.

[2]) Тогда, конечно, права и обязанности вотчиннаго старшины являются функціями ихъ законныхъ представителей Keil, Die Landgemeindeordnung für die sieben östliche Provinzen der Monarchie, Freiburg, 1896, стран. 338, No 3.

[3]) O. V. G. E., XXXVII, стран. 204; конечно, на практикѣ они по соглашенію между собой передаютъ права управленія вотчиннымъ округомъ въ руки какого-либо одного изъ совладѣльцевъ. Въ Саксоніи вотчиннымъ старшиной является тотъ изъ совладѣльцевъ, который имѣетъ мѣстожительство въ имѣніи или же старше по возрасту; иногда вопросъ рѣшается жребіемъ (R. L. G. O. § 85).

[4]) O. V. G. E., XXXII, стран. 181.

на общинныя учрежденія. По общему правилу, фондомъ для покрытія расходовъ по управленію вотчиннымъ округомъ служатъ частныя средства его владѣльца. Законъ, предоставляя частному лицу цѣлый рядъ административныхъ полномочій, вводя его въ качествѣ необходимой составной части въ общій механизмъ государственнаго управленія, въ то же время возлагаетъ на него и всѣ тяжести покрытія издержекъ управленія. Тѣ полномочія, которыя въ общинахъ распредѣлены между общинными исполнительными и распорядительными органами, въ вотчинныхъ округахъ объединены въ лицѣ владѣльца имѣнія—вотчиннаго старшины, который для жителей округа является замѣстителемъ и общиннаго совѣта, и общиннаго старшины. Въ дѣлѣ управленія округомъ онъ ни въ коей мѣрѣ не связанъ какими-либо изъявленіями мнѣнія со стороны населенія, которое является безгласнымъ свидѣтелемъ его административныхъ мѣропріятій, подчиненныхъ лишь въ порядкѣ надзора закономѣрному воздѣйствію стоящихъ надъ вотчиннымъ старшиной административныхъ учрежденій. Владѣлецъ имѣнія (Gutsbesitzer) въ качествѣ вотчиннаго старшины (als Gutsvorsteher) обладаетъ такимъ образомъ по отношенію къ населенію вотчиннаго округа принудительной властью.

Основное начало управленія вотчиннымъ округомъ, въ силу котораго владѣлецъ, обладая всей совокупностью правъ мѣстнаго административнаго учрежденія, несетъ въ то же самое время и издержки управленія, проведено въ жизнь безъ какихъ-либо изъятій саксонскимъ общиннымъ положеніемъ [1]); здѣсь населеніе округа, будучи совершенно безправнымъ, въ сферѣ управленія, не несетъ въ то же самое время и никакихъ расходовъ, которые покрываются владѣльцемъ имѣнія и, хотя число жителей вотчиннаго округа принимается во вниманіе при внесеніи владѣльцемъ имѣнія взносовъ въ кассу мѣстнаго союза для призрѣнія бѣдныхъ (Ortsarmenverband), въ составъ котораго входятъ сосѣдняя община и вотчинный округъ, но

---

[1]) § 81 Сакс. R. L. G. O.; Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tüb. 1909, стран. 296.

всѣ расходы и по призрѣнію бѣдныхъ лежатъ на владѣльцѣ имѣнія, а жители не уплачиваютъ ни одного пфеннига [1]).

Не то въ Пруссіи: здѣсь цѣлый рядъ мѣстныхъ учрежденій въ округѣ содержится не только на средства владѣльца имѣнія, но и на средства другихъ землевладѣльцевъ, владѣнія которыхъ находятся въ предѣлахъ вотчиннаго округа. Хотя высшій административный судъ во всѣхъ болѣе раннихъ рѣшеніяхъ [2]) и устанавливаетъ то правило, что владѣльцу имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, не принадлежитъ право распредѣленія издержекъ управленія между земельными собственниками и жителями округа, однакоже новѣйшее законодательство, начиная съ закона о введеніи въ дѣйствіе имперскаго закона о мѣстѣ призрѣнія [3]), отступаетъ отъ этого начала и возлагаетъ рядъ издержекъ на мѣстное управленіе на плечи населенія вотчиннаго округа, не предоставляя въ то же время его представителямъ участія въ дѣлѣ управленія округомъ [4]).

Кромѣ упомянутыхъ только-что расходовъ на призрѣніе бѣдныхъ на жителей вотчиннаго округа возлагаются новѣйшимъ законодательствомъ также издержки на борьбу съ заразными болѣзнями [5]), на содержаніе школьныхъ зданій [6]), на поддержаніе и ремонтъ дорогъ [7]): уѣздные налоги также взимаются не съ владѣльца имѣнія, а съ жителей вотчиннаго округа [8]).

[1]) Entscheidung des Ministerium des Innern v. 2. Juli 1892; Hoffmann, H. L. Die Rittergüter des Königreichs Sachsen, Dresden, 1901, стран. 77.

[2]) O. V. G. E., VI, стран. 85; XIV, стран. 290.

[3]) Ausführungsgesetz zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 8 März 1871, § 8.

[4]) Schoplick, Das, Recht der Gutsbezirke in Preussen, Berlin, 1910, стран. 111; Genzmer, L. G. O., стран. 182.

[5]) Gesetz, betreffend die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, vom 28 August 1905, § 28.

[6]) Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28 Juli 1906. § 8, II.

[7]) Wegeordnung für die Provinz Westpreussen vom 28 September 1905, § 48; Wegeordnung für die Provinz Posen vom 15 juli 1907, § 49.

[8]) § 9 различныхъ Kr. O.; § 13 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23 April 1905, также Schoplick, назв. соч. стран. 150.

Такимъ образомъ, тогда какъ въ Саксоніи населеніе вотчинныхъ округовъ, будучи лишено права участвовать въ дѣлѣ управленія округомъ, въ то же время и освобождается отъ несенія расходовъ по управленію округомъ,—въ Пруссіи жители вотчиннаго округа, не обладая правомъ участія въ дѣлѣ управленія, тѣмъ не менѣе несутъ расходы на удовлетвореніе цѣлаго ряда культурныхъ потребностей мѣстнаго населенія: не обладая правами, исполняютъ обязанности.

Административныя полномочія, принадлежащія владѣльцу имѣнія, осуществляются имъ въ качествѣ вотчиннаго старшины (Gutsvorsteher). Однакоже не всякій владѣлецъ имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, становится вотчиннымъ старшиной въ силу одного лишь права обладанія имѣніемъ. Для того, чтобы стать однимъ изъ звеньевъ административной цѣпи, владѣлецъ имѣнія долженъ обладать свойствами, которыя требуются закономъ отъ общиннаго старшины. Кромѣ того, государству принадлежитъ право неутвержденія въ должности вотчиннаго старшины даже такого Gutsherr'а, который имѣетъ право занять ее.

Владѣлецъ имѣнія можетъ занять постъ вотчиннаго старшины лишь въ томъ случаѣ, если онъ обладаетъ свойствами необходимыми для избранія на должность общиннаго старшины [1]).

Въ провинціи Вестфаліи даже всѣ издержки на управленіе вотчиннымъ округомъ могутъ быть распредѣлены между владѣльцемъ имѣнія и жителями вотчиннаго округа, но такой порядокъ можетъ быть установленъ лишь въ порядкѣ изданія мѣстнаго статута, который долженъ быть утвержденъ уѣзднымъ комитетомъ (Вестф. L. G. O. § 68 и Kr. O. § 26, IV).

[1]) Такъ, напримѣръ, § 83 саксонскаго R. L. G. O. перечисляетъ эти свойства: 1) саксонское подданство, 2) двадцатипятилѣтній возрастъ, 3) неполученіе пособій изъ кассы призрѣнія бѣдныхъ за послѣдніе два года, 4) нелишенность правъ состоянія, 5) ненахожденіе подъ слѣдствіемъ за уголовное преступленіе, влекущее за собой лишеніе правъ состоянія, 6) ненахожденіе подъ конкурсомъ, 7) ненахожденіе подъ полицейскимъ надзоромъ, 8) ненахожденіе въ исправительномъ заведеніи или въ рабочемъ домѣ (Besserungs oder Arbeitsasntalten), 9) уплата налоговъ и недоимокъ, 10) самостоятельность; см. также Hoffmann, назв. соч., стран. 74. Въ Пруссіи вотчинный старшина можетъ завести особую

Но въ такомъ случаѣ возникаетъ вопросъ, какимъ же образомъ слѣдуетъ поступить, когда владѣлецъ имѣнія не можетъ быть вотчиннымъ старшиной, какъ напримѣръ, въ томъ случаѣ, если онъ не саксонскій или не прусскій подданный, или несовершеннолѣтенъ, или, наконецъ, не обладаетъ другими свойствами, необходимыми для того, чтобы нести обязанности вотчиннаго старшины. Естественно, что при такихъ условіяхъ кто-то другой долженъ быть вмѣсто владѣльца имѣнія вотчиннымъ старшиной, такъ какъ нужды управленія округомъ должны быть удовлетворены внѣ зависимости отъ того, правомоченъ или нѣтъ владѣлецъ имѣнія исполнять обязанности вотчиннаго старшины.

Общинныя положенія предусматриваютъ тотъ случай, когда собственникомъ имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, является женщина, несовершеннолѣтній или состоящій подъ опекою или же юридическое лицо, тогда обязанности вотчиннаго старшины возлагаются на законныхъ ихъ представителей: мужей, отцовъ, опекуновъ и уполномоченныхъ [1]). Это случай обя-

печать съ надписью: „Der Gutsvorsteher zu...“. (Minist. Erlass vom 10 April 1874; M. Bl., стран. 104); см. также E. Naundorf, Einführung in die wichtigtsen Verfassungs-Verwaltungsgesetze des Königr. Sachsen u. s. w. “, Leipzig, 1904, стран. 210; Blodig, Die Selbstverwaltung“, стран. 271.

[1]) L. G. O. Вост. § 123, III; Ш.-Г. § 123, III; Г.-Н. § 95, III Вестф. § 67; Сакс. R. L. G. O. § 81, см. также v. der Mosel, Hand-Wörterbuch des Sächsischen Verwaltungsrechtes“, 11 Auflage, Leipzig, 1907 стран. 684. V. Bitter Hand-Wörterbuch des preuss. Verwaltung, 1 Band, стр. 759. Вестфальское общинное положеніе ограничивается только общимъ указаніемъ, что въ томъ случаѣ, если владѣлецъ имѣнія не обладаетъ свойствами, необходимыми по закону для того, чтобы быть вотчиннымъ старшиной, долженъ быть обязательно назначенъ на его мѣсто замѣститель; напротивъ, общинныя положенія 7 восточныхъ провинцій, Шлезвигъ-Голштейна и Гессенъ-Нассау, а также уѣздное положеніе провинціи Ганноверъ перечисляютъ отдѣльные случаи, когда владѣлецъ имѣнія не можетъ нести обязанностей вотчиннаго старшины, а именно замѣститель долженъ быть назначенъ въ этихъ провинціяхъ, въ томъ случаѣ:

a) если имѣніе принадлежитъ особѣ женскаго пола и при томъ незамужней или вдовѣ, юридическому лицу, акціонерной компаніи, промышленнымъ предпріятіямъ, а въ случаѣ совладѣнія тогда, когда

зательнаго замѣстительства, но законодательство знаетъ также и замѣстительство факультативное; надѣляя владѣльцевъ самостоятельныхъ имѣній правами вотчиннаго старшины, оно въ то же самое время даетъ имъ возможность не нести самимъ обязанностей управленія вотчиннымъ округомъ, а назначать, съ утвержденія властей надзора, постояннаго или временнаго замѣстителя. Обязанности вотчиннаго старшины если и не требуютъ со стороны владѣльца имѣнія особой заботливости и тщательности, то все же приковываютъ его къ имѣнію, постоянное пребываніе въ которомъ для завѣдыванія дѣлами текущаго управленія становится для него необходимостью не всегда пріятной, въ особенности для крупныхъ землевладѣльцевъ, живущихъ по большей части въ большихъ городахъ и, во всякомъ случаѣ, принужденныхъ часто отлучаться изъ имѣнія.

Какъ прусскія, такъ и саксонское общинныя положенія идутъ навстрѣчу удовлетворенію интересовъ помѣщиковъ и разрѣшаютъ имъ поручить исполненіе обязанностей вотчиннаго старшины постоянному или временному замѣстителю, даже въ томъ случаѣ, если самъ владѣлецъ имѣнія удовлетворяетъ всѣмъ условіямъ, необходимымъ для вступленія въ исполненіе обязанностей вотчиннаго старшины.

Всякій замѣститель владѣльца имѣнія въ должности вотчиннаго старшины, само собой разумѣется, долженъ также обладать всѣми личными свойствами, необходимыми для занятія этого поста и, кромѣ того, долженъ быть утвержденъ въ должности подлежащими административными властями. Такой вотчинный старшина по довѣренности долженъ обязательно

совладѣльцы не пришли между собой къ соглашенію относительно того, кто изъ нихъ будетъ нести обязанности вотчиннаго старшины;

а) если владѣлецъ имѣнія не состоитъ въ германскомъ подданствѣ;

в) если владѣлецъ имѣнія не живетъ постоянно въ предѣлахъ вотчиннаго округа или въ непосредственной близости къ его границамъ;

г) если онъ изъ-за болѣзни или по какимъ-либо другимъ причинамъ личнаго свойства не въ состояніи исполнять обязанности вотчиннаго старшины (L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 124, I; Г.-Н. § 96, I; Kr. O. Ганн. § 37, I).

жить въ имѣніи или въ непосредственно къ имѣнію прилегающихъ селеніяхъ [1]).

Исполненіе обязанностей вотчиннаго старшины можетъ быть поручено также владѣльцемъ имѣнія старшинѣ сосѣдней общины, съ согласія общинныхъ учрежденій и властей надзора; однакоже такое соглашеніе между владѣльцемъ имѣнія и общиной вовсе не означаетъ присоединенія вотчиннаго округа къ общинѣ, такъ какъ дѣла вотчиннаго старшины, порученныя завѣдыванію общиннаго старшины, продолжаютъ оставаться дѣлами вотчиннаго округа и владѣлецъ имѣнія несетъ расходы по управленію вотчиннымъ округомъ, выплачивая общинѣ, по взаимному ихъ между собою согласію, сумму, необходимую для покрытія издержекъ управленія дѣлами вотчиннаго округа [2]).

Владѣлецъ имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, можетъ передать своему замѣстителю исполненіе всѣхъ обязанностей вотчиннаго старшины или же часть оставить за собою; далѣе, онъ можетъ назначить замѣстителя лишь на время своего отсутствія, и такой временный замѣститель можетъ быть назначенъ заранѣе на всѣ случаи отлучки владѣльца—вотчиннаго старшины изъ имѣнія. Такимъ образомъ замѣстительство можетъ быть универсальнымъ и частичнымъ какъ по объему полномочій, такъ и по срокамъ отправленія обязанностей волостного старшины [3]).

Замѣститель является представителемъ владѣльца имѣнія лишь въ сферѣ публичнаго права, тогда какъ весь комплексъ

[1]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 123, I; Г.-Н. § 95, I; Вестф. § 67; Kr. O. Ганн. § 36. Сакс. L, Z. G. O. § 83, см. также Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, II, стран. 215.

[2]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 123, II; Г.-Н. § 95, II; Сакс. R. L. G. O. § 88. Genzmer, G. B., стран. 53. Hoffmann, назв. соч., стран. 74; въ силу § 87 саксонскаго R. L. G. O. всѣ списки жителей вотчиннаго округа, налоговые, избирателей, присяжныхъ и др., пріобщаются къ спискамъ сосѣдней общины и ведутся ея властями за вознагражденіе со стороны владѣльца имѣнія. Blodig, Die Selbstverwaltung, стран. 272.

[3]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 124, II; Г.-Н. § 96, II; Kr. O. Ганн. § 37, II. Schön, стран. 347; Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tüb. 1909, стран. 298; Вестфальское L. G. O. знаетъ только замѣстительство на время отлучки владѣльца изъ имѣнія (§ 67).

частноправовыхъ правъ и обязанностей остается за послѣднимъ [1]). Такимъ образомъ, напримѣръ, требованія о починкѣ и содержаніи дорогъ должны быть направляемы не къ замѣстителю, несущему обязанности вотчиннаго старшины и его званіе, а непосредственно къ самому владѣльцу имѣнія [2]); наоборотъ, въ дѣлахъ по призрѣнію бѣдныхъ, напримѣръ, всѣ требованія должны быть обращаемы къ вотчинному старшинѣ, хотя бы и въ томъ случаѣ, если его обязанности исполняетъ замѣститель, а не самъ владѣлецъ имѣнія [3]).

Если нѣкоторыя части имѣнія, лежащія ли въ одной массѣ съ основными земельными владѣніями, въ предѣлахъ которыхъ расположена господская усадьба, или же расположенныя черезполосно отдѣльно отъ основного участка, находятся на значительномъ разстояніи отъ усадьбы—мѣста пребыванія вотчиннаго старшины, то для такихъ отдаленныхъ частей имѣнія могутъ быть назначены по инициативѣ уѣзднаго комитета особые замѣстители, поскольку это окажется необходимымъ въ интересахъ успѣшнаго хода дѣлъ управленія вотчиннымъ округомъ [4]).

Владѣлецъ имѣнія исполняетъ обязанности вотчиннаго старшины безплатно, въ качествѣ почетнаго должностного лица, но замѣстители владѣльца въ должности вотчиннаго старшины обыкновенно получаютъ за свои труды вознагражденія отъ хо-

[1]) Keil, назв. соч., стран. 349, № 26.

[2]) Brauchitsch, III, стран. 262; Genzmer, L. G. O., стран. 185, примѣч. 5. O. V. G. E., VI, стран. 206; IX, стран. 134; XXXVIII, стран. 233; XLV, стран. 233; L, стран. 48.

[3]) O. V. G. E., VII, стран. 33; VIII, стран. 135; XX, стран. 177; XXXVIII, стран. 267.

[4]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 124, III; Г.-Н. § 96, III; Kr. O. Ганв. § 37, III. Административное единство имѣнія не нарушается такимъ назначеніемъ дополнительнаго вотчиннаго старшины (O. V. G., XIV, стран. 233). Однакоже для владѣльца имѣнія, составляющаго вотчинный округъ въ силу рѣшенія высшаго административнаго суда (O. V. G. E., XLVI, стран. 190) не исключена возможность назначенія такого специальнаго, для отдѣльнаго участка имѣнія, замѣстителя по собственной его, владѣльца имѣнія, инициативѣ внѣ зависимости отъ постановленій по этому вопросу уѣзднаго комитета лишь при условіи утвержденія назначеннаго имъ лица уѣзднымъ ландратомъ.

зяина имѣнія, при чемъ размѣры его устанавливаются въ порядкѣ частнаго соглашенія между владѣльцемъ имѣнія и его замѣстителемъ [1]). Въ томъ случаѣ, если замѣститель назначается ландратомъ въ порядкѣ надзора, размѣры вознагражденія устанавливаются уѣзднымъ комитетомъ [2]).

Какъ владѣлецъ имѣнія, такъ и его замѣстители должны быть утверждены въ должности вотчиннаго старшины уѣзднымъ начальникомъ-ландратомъ. Ландратъ можетъ отказать въ утвержденіи лишь съ согласія уѣзднаго комитета; передъ вступленіемъ въ должность вотчинный старшина приводится къ присягѣ ландратомъ [3]).

Если же владѣлецъ имѣнія, не имѣя самъ права въ силу постановленій закона нести обязанности вотчиннаго старшины, въ то же время не назначитъ вмѣсто себя замѣстителя, то тогда замѣститель назначается ландратомъ съ согласія уѣзднаго комитета.

Такое же право назначенія замѣстителя принадлежитъ ландрату въ томъ случаѣ, когда владѣлецъ имѣнія не утвержденъ въ должности вотчиннаго старшины или же лишенъ правъ состоянія или подпалъ подъ конкурсное производство [4]).

[1]) O. V. G. E., VI, стран. 119; VII, стран. 183.

[2]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 127, Г.-Н. § 99, Kr. O. Ганн. § 39, II; Вестф. 26, III.

[3]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 125, Г.-Н. § 97, Kr. O. Ганн. § 38; Вестф. § 26, I; Сакс. R. L. G. O. § 83; Genzmer, G. B., стран. 54; въ Гессенъ-Нассау въ томъ случаѣ, если уѣздный комитетъ откажетъ въ утвержденіи вотчиннаго старшины, послѣдній можетъ быть утвержденъ регирунгспрезидентомъ; равнымъ образомъ въ случаѣ отказа ландрата съ согласія уѣзднаго комитета въ утвержденіи владѣлецъ имѣетъ право жаловаться въ теченіе двухъ недѣль регирунгспрезиденту, который и рѣшаетъ окончательно вопросъ; такимъ образомъ въ Гессенъ Нассау въ дѣлѣ утвержденія вотчиннаго старшины въ должности принимаетъ непосредственное участіе также и регирунгспрезидентъ; въ Восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштейнѣ приводъ къ присягѣ вотчиннаго старшины можетъ быть порученъ волостному старшинѣ (Amtsvorsteher) Districtskommissarius въ Познани).

[4]) L. G. O. Вост. и Ш.-Г. § 126; Г.-Н. § 98; Kr. O. Ганн. § 39, I; Вестф. § 26, II, R. L. G. O. Сакс. § 83, III (здѣсь, конечно, права прусскаго ландрата принадлежатъ начальнику уѣзда (Amtshauptmann); см.

## III.

Въ дисциплинарномъ отношеніи вотчинный старшина подчиненъ тѣмъ же самымъ властямъ, что и общинный старшина, и порядокъ дисциплинарнаго производства совершенно такой же, какъ и при наложеніи дисциплинарныхъ взысканій на общиннаго старшину.

Кругъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію вотчиннаго старшины, какъ распорядительнаго и исполнительнаго органа вотчиннаго округа, совершенно аналогиченъ компетенціи общинныхъ учрежденій и охватываетъ дорожное дѣло, общественное призрѣніе, школьное дѣло, функціи Standesämter и всѣ тѣ дѣла мѣстнаго управленія, которыя поручаются государствомъ общиннымъ учрежденіямъ и среди нихъ, конечно, прежде всего завѣдываніе мѣстной полиціей [1]). Равнымъ образомъ и организація надзора за дѣятельностью вотчиннаго старшины ничѣмъ не отличается отъ постановки надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій, надзоръ сосредоченъ въ Пруссіи въ рукахъ ландрата съ уѣзднымъ комитетомъ и регирунгспрезидента съ окружнымъ комитетомъ, а въ Саксоніи въ рукахъ уѣзднаго начальника (Amtshauptmann) и уѣзднаго комитета (Bezirksausschuss).

Въ вотчинныхъ округахъ такъ же, какъ и въ сельскихъ общинахъ, наряду съ вотчиннымъ старшиной имѣются и низшіе служащіе, назначаемые или вотчиннымъ старшиной, или владѣльцемъ имѣнія въ томъ случаѣ, когда онъ поручаетъ исполненіе обязанностей вотчиннаго старшины другому лицу. Эти

также Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Tübingen, 1909, стран. 297.

[1]) Подробное перечисленіе компетенціи вотчиннаго старшины въ Пруссіи можно найти у Genzmer'a Gutsbezirke, стран. 58—80; у Schoplick'a, наз. соч., стран. 48—80; см. также статью Loening'a въ Jahrbücher der Nationalökonomie und Statistik, Band LVIII, стран. 207—211 (называется эта статья: „Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preussens“). На основаніи § 123 L. G. O. восточныхъ провинцій, вотчинный старшина является органомъ полицейскаго управленія подъ руководствомъ волостного старшины.

служители (Gutsdiener [1])—ночные сторожа, полевые и лѣсные сторожа [2]). Далѣе, въ томъ случаѣ, если вотчинный старшина не пожелаетъ самъ принять должность регистратора правъ состоянія (Standesbeamte), то онъ можетъ назначить такого регистратора и его замѣстителя самъ, при чемъ назначенное имъ лицо утверждается въ должности оберъ-президентомъ провинціи, а вознагражденіе получаетъ отъ владѣльца имѣнія [3]).

Мы разсмотрѣли устройство вотчинныхъ округовъ Пруссіи и Саксоніи; теперь намъ остается остановиться на вопросѣ о томъ, каковы условія упраздненія существующихъ вотчинныхъ округовъ, ихъ роспуска (Auflösung), если принять терминологію общинныхъ положеній.

Въ Пруссіи для упраздненія существующихъ вотчинныхъ округовъ, такъ же какъ и для возникновенія новыхъ, необходимо изъявленіе королевской воли въ формѣ указа, который можетъ послѣдовать въ томъ случаѣ, если вотчинный округъ не исполняетъ болѣе обязанностей, возлагаемыхъ на него закономъ; здѣсь не требуется испрашивать согласіе на упраздненіе вотчиннаго округа лицъ заинтересованныхъ, т. е. владѣльца имѣнія. Съ тѣми частями государственной территоріи, которыя за упраздненіемъ вотчиннаго округа оказались не принадлежащими ни къ какой общинѣ или вотчинному округу, поступается согласно постановленіямъ общинныхъ положеній о присоединеніи подобныхъ участковъ къ сосѣдней общинѣ или вотчинному округу [4]). Свою самостоятельность вотчинный округъ можетъ также утратить въ томъ случаѣ, когда онъ цѣликомъ присоединяется къ сосѣдней общинѣ или вотчинному округу, или же превращается изъ вотчиннаго округа въ общину [5]).

[1]) Instruktion vom 20 September, 1873 zu § 31, Kr. O. восточныхъ провинцій.

[2]) § 62 des Feld- und Forstpolizeigesetzes vom 1 April, 1880.

[3]) §§ 4 u. 10 des Reichsgesetzes vom 6 Februar, 1875.

[4]) L. G. O. Вост., Ш.-Г., Г.-Н. § 2 Z. 2; Вестф. § 6.

[5]) Подробнѣе объ этомъ L. G. O. Вост., Ш.-Г., Г.-Н. § 2 Z. 3; Вестф. § 6. Въ Ганноверѣ присоединеніе вотчиннаго округа къ сосѣдней общинѣ можетъ быть произведено распоряженіемъ оберъ-президента провинціи съ согласія заинтересованныхъ лицъ и учрежденій. При-

Въ Саксоніи предоставлено владѣльцамъ имѣній, составляющихъ вотчинный округъ, право присоединенія вотчиннаго округа къ сосѣдней общинѣ, въ силу свободнаго между ними соглашенія [1]) и, такимъ образомъ, вотчинные округа могутъ быть упразднены самими владѣльцами имѣній.

Созданіе новыхъ вотчинныхъ округовъ въ Саксоніи, какъ мы видѣли выше [2]), не разрѣшено закономъ, и потому число самостоятельныхъ имѣній въ Саксоніи уменьшается съ каждымъ годомъ, и весь институтъ осужденъ на вымираніе.

Мы познакомились съ организаціей управленія вотчинными округами, мы видѣли, что въ рукахъ землевладѣльца въ силу лишь одного того обстоятельства, что онъ является обладателемъ имѣнія, составляющаго вотчинный округъ, находятся всѣ тѣ полномочія, которыми общинныя положенія снабжаютъ общинные совѣты и управы и, значитъ, вотчинный округъ на ряду съ общиной занимаетъ самую низшую основную ступень въ лѣстницѣ земскаго управленія; но возникаетъ вопросъ, есть ли вотчинный старшина, органъ мѣстнаго самоуправленія— органъ самоуправляющагося вотчиннаго округа—подобно тому, какъ общинный совѣтъ и общинный старшина суть органы общиннаго самоуправленія. Одинъ изъ выдающихся сторонниковъ юридической теоріи самоуправленія, Лабандъ [3]), считаетъ вотчинные округа органами мѣстнаго самоуправленія, называя ихъ «monarchisch organisierte Selbstverwaltung; къ нему примыкаютъ также Rosin [4]) и Gareis [5]). Едва ли эта точка зрѣнія справедлива. Правда, самая возможность такого взгляда для

соединеніе вотчиннаго округа къ общинѣ противъ воли владѣльца имѣнія допускается лишь тогда, когда единство владѣнія имѣніемъ утрачивается и она раздробляется на мелкіе куски (O. V. G. E., XIX, стран. 152).

[1]) R. L. G. O. § 79, II; для дѣйствительности соглашенія, конечно, требуется утвержденіе властей надзора (R. L. G. O. § 97, b).

[2]) Стран. 121.

[3]) Staatsrecht des deutschen Reiches, I Bd., стран. 100, 4-го изданія 1901 г.; правда, въ послѣднемъ изданіи (1911 г.) перваго тома это мѣсто уже выкинуто.

[4]) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, въ Annalen des deutschen Reichs, 1883, стран. 313.

[5]) Allgemeines Staatsrecht, стран. 85—88.

названныхъ выше писателей возникаетъ лишь постольку, поскольку они не признаютъ необходимости корпоративнаго строя для органовъ самоуправленія [1]) и потому Rosin впадаетъ въ непримиримое противорѣчіе съ имъ же самимъ даннымъ опредѣленіемъ самоуправленія, признавая вотчинные округа самоуправляющимися единицами. Дѣйствительно, самоуправленіе по Розину есть «признаніе несувереннаго общенія (Gemeinwesens), юридическимъ лицомъ со стороны общенія сувереннаго» [2]), значитъ, для того, чтобы данный административный органъ можно было признать органомъ самоуправленія, ему необходима прежде всего союзная организація, оно должно быть прежде всего «общеніемъ». Не нужно, конечно, много тратить словъ для того, чтобы доказать, что единоличный органъ управленія вотчиннымъ округомъ — вотчинный старшина — не есть «общеніе» и что въ виду этого для Розина осторожнѣе было бы, разъ онъ признаетъ вотчинные округа органами самоуправленія, не говорить, что всякій органъ самоуправленія есть несуверенное общеніе: болѣе, чѣмъ очевидно, что владѣльца вотчиннаго округа или лицо, имъ уполномоченное на исправленіе обязанностей вотчиннаго старшины, ни въ коемъ случаѣ нельзя признать общеніемъ; это, конечно, органы единоличные.

Такимъ образомъ, Розинъ впадаетъ въ непримиримое противорѣчіе съ самимъ собою [3]).

---

[1]) Напримѣръ, Лабандъ опредѣляетъ самоуправленіе, какъ такое управленіе, которое осуществляется не должностными лицами или чиновниками государства, или,—такъ какъ эти должностныя лица суть только органы государства,—не самимъ государствомъ, но, хотя и подчиненнымъ государству, однако, въ предѣлахъ ихъ компетенціи самостоятельными корпораціями или отдѣльными лицами (Laband, I, стран. 100, 4 Ausgabe).

[2]) Souverenität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, стр. 319.

[3]) На ряду съ Лабандомъ, Гарейсомъ и Розиномъ признаютъ возможнымъ считать вотчинныхъ старшинъ органами самоуправленія также: 1) Jellinek, Общее ученіе о государствѣ, стран. 429; 2) Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, Berlin. стран. 77—78; 3) Schön, Das Recht der Kommunalverbände im Preussen, Leipzig, 1897. стран. 6.

Подавляющее большинство ученыхъ, какъ сторонниковъ господствующей юридической теоріи самоуправленія [1]), такъ и представителей общественной теоріи [2]), признаютъ существеннымъ и главнѣйшимъ признакомъ самоуправленія союзное начало, и самоуправляющимися организаціями считаютъ возможнымъ признать лишь территоріальныя корпораціи: общины, уѣзды, провинціи и т. п. Вотчинные округа, въ виду этого, признаются ими лишь на ряду съ общинами, низшими административными дѣленіями, при чемъ вотчинный старшина — владѣлецъ имѣнія, не считается органомъ мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ вотчинный округъ не является территоріальной корпораціей.

И дѣйствительно, нѣтъ никакихъ основаній признавать вотчиннаго старшину органомъ самоуправленія. Единственная черта сходства, объединяющая должности общиннаго и вотчиннаго старшины въ ихъ противоположеніи мѣстнымъ правительственнымъ учрежденіямъ, это то обстоятельство, что какъ тотъ, такъ и другой несутъ свои обязанности не въ силу полномочій со стороны государственной власти. Но этого чисто отрицательнаго признака, конечно, далеко недостаточно для зачисленія обѣихъ должностей въ категорію органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Да, конечно, и общинный старшина и вотчинный старшина не назначаются правительствомъ на свои должности, но въ то время, какъ первый избирается на свой постъ общиннымъ совѣтомъ или общиннымъ сходомъ, представляющимъ общину какъ союзную организацію, какъ территоріальную корпорацію, какъ юридическое лицо публичнаго права, второй занимаетъ свой постъ не по избранію, а по частно-правовому титулу обладанія имѣніемъ, составляющимъ самостоятельный вотчинный округъ.

Чертъ различія между общиннымъ и вотчиннымъ старшиной несравненно больше, нежели чертъ сходства; ихъ объединяетъ только одинъ признакъ: нѣкоторая степень незави-

[1]) См. выше стр. 35 и сл.

[2]) См. выше стр. 11—20.

симости по отношенію къ органамъ правительственной власти, но зато во всѣхъ остальныхъ отношеніяхъ они являются скорѣе двумя полнѣйшими противоположностями. Поэтому правильно рѣшаетъ дѣло большинство современныхъ теоретиковъ, затрагивающихъ вопросы самоуправленія, въ томъ смыслѣ, что вотчинныхъ старшинъ нельзя признать органами самоуправленія, такъ какъ двумъ основнымъ признакамъ понятія о существѣ самоуправленія: союзности и связи съ мѣстнымъ населеніемъ, обезпечиваемой лучше всего избраніемъ со стороны этого населенія, должность вотчиннаго старшины не удовлетворяетъ.

Глава девятая.

## Надзоръ со стороны государства за дѣятельностью общинныхъ учрежденій.

### I.

Обращаясь къ изученію системъ надзора за дѣятельностью общинныхъ учрежденій въ различныхъ государствахъ Германіи надо помнить, что въ Пруссіи и Саксоніи всѣ права, которыя принадлежатъ органамъ надзора по отношенію къ общинному самоуправленію, принадлежатъ имъ въ равной мѣрѣ и по отношенію къ вотчиннымъ округамъ.

Всѣ германскія государства знаютъ какъ надзоръ за закономѣрностью, такъ и надзоръ за цѣлесообразностью дѣятельности органовъ общиннаго самоуправленія, мы увидимъ кромѣ того, что серьезныхъ отличій въ организаціи системы надзора въ различныхъ государствахъ нѣтъ и что законодательства разныхъ государствъ мало чѣмъ отличаются другъ отъ друга.

Надзоръ за дѣятельностью общиннаго самоуправленія осуществляется въ первой инстанціи уѣздными должностными лицами: уѣзднымъ начальникомъ, уѣзднымъ правленіемъ (въ Баваріи) и уѣзднымъ комитетомъ [1]), при чемъ тѣ дѣла, которыя восходятъ на разсмотрѣніе уѣзднаго комитета, точно перечислены въ общинныхъ положеніяхъ и уѣздный комитетъ привлекается главнымъ образомъ къ участію въ надзорѣ за цѣлесообразностью дѣятельности общинныхъ учрежденій. Въ надзорѣ за закономѣрностью дѣятельности общинныхъ представительныхъ учрежденій участвуетъ также и общинный старшина, обладающій правомъ протеста незакономѣрныхъ рѣшеній об-

[1]) См. таблицу уѣздныхъ учрежденій на стр. 115.

щинныхъ совѣтовъ и сходовъ [1]), такъ называемое Beanstandungs-recht, но объ этомъ правѣ старшины мы будемъ,говорить ниже. Слѣдующими инстанціями, въ которыхъ могутъ быть обжалованы рѣшенія органовъ надзора служатъ для актовъ уѣзднаго начальника оберъ-президентъ провинцій (въ Пруссіи Regierungs-präsident) и Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, для актовъ уѣзднаго комитета окружной комитетъ и Высшій Административный судъ [2]).

Каковы же полномочія въ области надзора которыя вручены законодательствомъ германскихъ государствъ властямъ надзора?

Прежде всего они обладаютъ правомъ на освѣдомленіе о мѣрахъ и рѣшеніяхъ, принятыхъ органами самоуправленія и на производство ревизій кассъ и дѣлопроизводства общинныхъ учрежденій [3]).

Такое право на ознакомленіе съ ходомъ дѣятельности общинныхъ учрежденій при помощи ревизій и обозрѣнія дѣлопроизводства необходимо для надлежащаго осуществленія полномочій надзора, которыя во всѣхъ государствахъ, кромѣ Пруссіи, перечисляются въ самомъ текстѣ общинныхъ положеній. Управленіе мѣстной полиціей находится подъ постояннымъ контролемъ государства, а за остальными дѣлами общиннаго управленія государство въ правѣ лишь осуществлять надзоръ въ слѣдующихъ предѣлахъ:

1) чтобы не были нарушены законные предѣлы принадлежащихъ общинамъ полномочій;

2) чтобы были выполнены публичныя обязанности, возложенныя закономъ на общины;

3) чтобы были соблюдены правила дѣлопроизводства;

---

[1]) См. выше, стр. 317.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 139, I; Г.-Н. LGO § 111, I; Рейнск. G. O. § 114; Вестф. LGO § 80; Гог. G. O. § 103, I; Бав. G. O. ст. 154; Пф. G. O. ст. 86; Сакс. LGO § 87; Вюрт. G. O. ст. 185; Бад. G. O. § 7; Гесс. LGO ст. 207, Эльз. G. O. § 71, въ Эльзасѣ право надзора принадлежитъ только уѣздному начальнику (Kreisdirektor) и Bezirkspräsident'у.

[3]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 120; Г.-Н. LGO § 92; Гог. G. O. § 90; Бав. G. O. ст. 156, IV; Пф. G. O. ст. 86, IV; Сакс. LGO § 88; Вюртт. G. O. ст. 186, II; Бад. G. O. § 181, II; Гесс. LGO ст. 207, II; Эльз. G. O. § 72.

4) чтобы соблюдались тѣ предписанія закона, которыми свободная воля общинъ ограничена въ предѣлахъ ихъ дѣятельности [1]).

По общему правилу власти надзора могутъ останавливать только незакономѣрныя постановленія общинныхъ сходовъ и совѣтовъ, но, однакоже, есть и исключенія изъ этого правила и для того, чтобы нѣкоторыя наиболѣе существенныя рѣшенія общинныхъ представительныхъ учрежденій получили силу, необходимо утвержденіе ихъ властями надзора и безъ такого утвержденія эти постановленія не имѣютъ никакой силы.

Такое утвержденіе со стороны органовъ надзора необходимо прежде всего для изданія мѣстныхъ статутовъ; мѣстныя статутарныя постановленія, касающіяся главнымъ образомъ вопросовъ организаціи общинныхъ учрежденій, постольку, поскольку общинныя положенія предоставляютъ общинному представительству право самоорганизаціи, получаютъ силу лишь послѣ утвержденія ихъ властями надзора. Наибольшее значеніе право изданія мѣстныхъ статутовъ имѣетъ въ Саксоніи [2]), такъ какъ рядъ статей Саксонскаго общиннаго положенія предоставляетъ общиннымъ сходамъ и совѣтамъ издавать мѣстные статуты въ цѣляхъ самоорганизаціи общины; не малое значеніе также это право имѣетъ въ Пруссіи [3]), въ юго-западныхъ же государствахъ мѣстные статуты издаются рѣже и не имѣютъ такого значенія, какъ въ Саксоніи и Пруссіи.

Помимо мѣстныхъ статутовъ утвержденіе со стороны органовъ надзора требуется также всѣми общинными положеніями въ томъ случаѣ, если измѣняются границы общины или вотчиннаго округа и для цѣлаго ряда дѣлъ финансоваго управленія общиной: заключеніе займовъ, отчужденіе, залогъ и сдача въ аренду недвижимыхъ имуществъ, обремененіе общины долгами, измѣненіе порядка пользованія общинными учрежденіями

---

[1]) Бав. G. O. ст. 157, I; Пф. G. O. ст. 89, I; Сакс. LGO § 86; Вюрт. G. O. ст. 186, I; Бад. G. O. § 181, I; Гесс. LGO ст. 207, II; Эльз. G. O. § 73.

[2]) Сакс. LGO § 2, а также § 16, 16m, 16n, 18, 19, 21, 35, 51, 56, 78.

[3]) Вост., Ш.-Г. и Г.-Н. LGO § 6; Вестф. LGO §§ 13, 53, 54, 56; Рейнск. G. O. §§ 95—97; Ганн. LGO § 42.

и общиннымъ имуществомъ [1]) [2]). Право утвержденія постано-

[1]) Относительно практики прусскаго высшаго административнаго суда см. у Матвѣева, назв. соч. стр. 381.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 114; Г.-Н. LGO § 78; Гог. G. O. § 84; Вестф. LGO § 53; Рейнск. G. O. § 95; Ганн. LGO § 42. Органомъ надзора, дающимъ утвержденіе, является уѣздный комитетъ; но въ томъ случаѣ, если отчуждаются или отмѣняются предметы, имѣющіе н учное, историческое или художественное значеніе, необходимо утвержденіе Regierungspräsident'а. Бав. G. O. ст. 159, 26, 31, 48, 63; Пф. G. O. ст. 19, 47; Сакс. LGO § 90; Вюртт. G. O. ст. 190; Бад. G. O. § 184; Эльз. G. O. §§ 74, 75 и 76. Въ Баваріи, Саксоніи и Баденѣ не всѣ займы подлежатъ утвержденію властей надзора. Займы небольшіе по ихъ суммѣ могутъ быть заключены безъ соизволенія органовъ надзора. Такъ, въ Баваріи утвержденіе обязательно лишь для слѣдующихъ займовъ: 1) въ общинахъ съ населеніемъ свыше 2500 человѣкъ для займовъ въ 500 гульденовъ (857,14 марокъ) и выше; 2) въ общинахъ съ населеніемъ отъ 2500—5000 человѣкъ для займовъ свыше 1000 гульденовъ (1714,29 марокъ); 3) въ общинахъ съ населеніемъ отъ 5000 до 10.000 для займовъ свыше 5000 гульденовъ (8571,43 марокъ) и 4) въ общинахъ съ населеніемъ свыше 10.000 для займовъ на сумму не менѣе 10.000 гульденовъ (17142,86 марокъ) (Бав. G. O. ст. 63, I; Пф. G. O. ст. 47, I). Въ Саксоніи утвержденіе постановленія о займѣ необходимо лишь въ томъ случаѣ, если онъ заключается съ погашеніемъ долѣе чѣмъ въ три года (Сакс. LGO § 90, g.). Въ Баденѣ утвержденіе необходимо для займовъ, заключаемыхъ болѣе чѣмъ на годъ (Бад. G. O. §§ 184, 3 и 115, I).

Въ правобережной Баваріи, кромѣ того, при рѣшеніи вопроса о назначеніи пенсій должностнымъ лицамъ общины въ томъ случаѣ, если постановленія принимаются единогласно, утвержденія со стороны властей надзора вовсе не требуется (Бав. G. O. ст. 159, II; см. также Pölnitz, Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben in ihrer Entwickelung nach der Gemeindegesetzgebung des rechtsrheinischen Bayern, Bamberg, 1890, стр. 79).

Въ Эльзасѣ постановленія общинныхъ совѣтовъ о повышеніи обложенія и заключеніи займа съ погашеніемъ въ срокъ свыше 10 лѣтъ должны быть утверждены императорскимъ указомъ; многія постановленія, касающіяся финансоваго управленія, утверждаются Bezirkspräsident'омъ, а утвержденію уѣзднаго начальника подлежитъ общинная смѣта и еще цѣлый рядъ постановленій, перечисленныхъ въ § 75 эльзасскаго общиннаго положенія; такимъ образомъ въ Эльзасѣ право вмѣшательства органовъ надзора значительно шире, нежели въ другихъ государствахъ и утвержденію властей надзора подлежитъ даже проектъ общиннаго бюджета; см. также O. Fischbach, Das Öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen, Tüb. 1914, стр. 180, прим. 3.

вленій общинныхъ представительныхъ учрежденій сводится фактически къ участію органовъ надзора въ управленіи общиной, такъ какъ рядъ постановленій общиннаго совѣта или общиннаго схода только тогда получаетъ силу, когда и власти надзора выразятъ свое согласіе на осуществленіе предполагаемой мѣры; такимъ образомъ для этого рода актовъ общиннаго управленія необходимы волеизъявленія общиннаго представительнаго учрежденія и органа надзора и здѣсь скорѣе можетъ идти рѣчь не о надзорѣ за дѣятельностью общиннаго самоуправленія, а о совмѣстномъ дѣйствіи (Mitwirkung) государственныхъ и общинныхъ властей о положительномъ участіи органовъ правительственной власти въ рѣшеніи общинныхъ дѣлъ.

Наоборотъ, право протеста постановленій общинныхъ совѣтовъ и сходовъ является отрицательной функціей, принадлежащей органамъ надзора; здѣсь нѣтъ участія въ рѣшеніи вопроса, здѣсь есть только наблюденіе за дѣятельностью общинныхъ учрежденій.

## II.

Органы надзора во всѣхъ государствахъ могутъ опротестовать постановленія общинныхъ представительныхъ учрежденій въ томъ случаѣ, если эти постановленія незакономѣрны, т. е. содержатъ въ себѣ явное нарушеніе постановленій закона или вынесены общиннымъ совѣтомъ (или сходомъ) съ нарушеніемъ предѣловъ компетенціи, предоставленной имъ закономъ. Во всѣхъ государствахъ, кромѣ Пруссіи, право протеста по отношенію къ незакономѣрнымъ постановленіямъ общинныхъ совѣтовъ (или сходовъ) принадлежитъ органамъ надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія [1]); въ Пруссіи же право протеста принадлежитъ не властямъ надзора, а исполнительному органу общиннаго самоуправленія, общинному старшинѣ, который можетъ осуществлять свое право протеста какъ само-

[1]) Бав. G. O. ст. 157, III; Пф. G. O. ст. 89, III; Сакс. LGO. § 87; Вюрт. G. O. ст. 187; Бад. G. O. § 181, III; Гесс. LGO ст. 207. 208; Эльз. G. O. § 72.

стоятельно, такъ и по указанію уѣзднаго начальника [1]). Кромѣ того, права прусскаго старшины значительно шире по своему объему, нежели права органовъ надзора въ другихъ государствахъ Германіи, такъ какъ въ Пруссіи старшина можетъ налагать протестъ не только на незакономѣрныя постановленія общинныхъ совѣтовъ (сходовъ), но и на такія рѣшенія, которыя «по мнѣнію старшины нарушаютъ общее благо или общинные интересы» («nach der Ansicht des Gemeindevorstehers das Gemeinwohl oder das Gemeindeinteresse verletzt»).

Такимъ образомъ прусскіе порядки отличаются весьма существенно отъ порядковъ остальныхъ государствъ какъ по органу надзора [2]), такъ и по объему права протеста ему принадлежащаго. Эта своеобразная особенность прусскаго коммунальнаго права источникомъ своимъ имѣетъ прусское городовое положеніе 1831 года, гдѣ впервые былъ установленъ принципъ зависимости дѣйствительности рѣшенія городскихъ думъ отъ согласія магистрата [3]). Предоставленіе права протеста постановленій общинныхъ совѣтовъ (сходовъ) общинному старшинѣ явленіе, безусловно, глубоко ненормальное. Дѣйствительно, исполнительному органу общиннаго самоуправленія, избираемому общинными представительными учрежденіями, предоставляется возможность совершенно парализовать дѣятельность общинныхъ совѣтовъ, такъ какъ любое изъ его постановленій можетъ быть всегда опротестовано старшиной по его несоот-

[1]) Вост. и Ш.-Г. LGO §§ 88 и 140; Г.-Н. LGO §§ 59, 112; Гог. G. O. §§ 68 и 104; Рейнск. G. O. § 88; Вестф. LGO § 37; см. также Schön, стр. 196 и 337; Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze, Berlin, 1899, стр. 11—16, M. Stern, Die Beanstandung von Beschlüsse der Kommunalorgane in Preussen, Kassel, 1912, стр. 44—49; Матвѣевъ, Государственный надзоръ и. д., стр. 382—395.

[2]) Правда, въ Гессенѣ общинный старшина также принимаетъ участіе въ опротестованіи незакономѣрныхъ постановленій общинныхъ совѣтовъ, но только по распоряженію уѣзднаго начальника, самостоятельно же налагать протестъ гессенскій старшина не можетъ (Гесс. LGO ст. 208), тогда какъ въ Пруссіи протестъ можетъ быть заявленъ старшиной также и по собственной иниціативѣ (см. Pr. OVGE XXXIV, ст. 134).

[3]) Матвѣевъ, Государственный надзоръ, стр. 383.

вѣтствію «общему благу» или «интересамъ общины». Чрезвычайная неопредѣленность понятія «общее благо» даетъ возможность старшинѣ постоянно нарушать спокойное теченіе работы общинныхъ представительныхъ учрежденій протестами постановленій яко-бы нарушающихъ «общее благо». Правда нѣкоторой гарантіей противъ злоупотребленій со стороны старшины является участіе въ протестѣ уѣзднаго комитета, на разсмотрѣніе котораго поступаетъ опротестованное постановленіе общиннаго совѣта въ томъ случаѣ, если послѣдній настаиваетъ послѣ вторичнаго разсмотрѣнія дѣла на принятомъ имъ рѣшеніи [1]). Своеобразныя отношенія взаимной связанности установлены прусскимъ законодательствомъ между общиннымъ совѣтомъ (сходомъ) и общиннымъ старшиной; общинный совѣтъ (сходъ) избираетъ старшину и наблюдаетъ за ходомъ управленія («überwacht die Verwaltung»), слѣдовательно прежде всего и главнымъ образомъ за дѣятельностью старшины, а старшинѣ въ свою очередь предоставлено право пріостанавливать постановленія общиннаго совѣта (схода) по ихъ нецѣлесообразности и, значитъ наблюдать за дѣятельностью общинныхъ представительныхъ учрежденій; такимъ образомъ общинный совѣтъ (сходъ) и старшина находятся въ состояніи взаимнаго надзора и наблюденія. Само собой разумѣется, что отношенія, построенныя такимъ образомъ законодателемъ, едва ли могутъ создать нормальныя условія развитія коммунальнаго управленія; противопоставленіе органовъ исполнительныхъ органамъ распорядительнымъ и даже надѣленіе первыхъ правомъ надзора за дѣятельностью вторыхъ конечно не способствуетъ единству работы органовъ общиннаго управленія и прусская система приноситъ въ жертву интересы общинныхъ учрежденій возможности для государства воздѣйствовать на ходъ дѣлъ общиннаго управленія чрезъ посредство старшины, подчиненнаго въ дисциплинарномъ отношеніи уѣздному начальнику и принужденнаго по большей части осуществлять свое право надзора подъ непосредственнымъ ру-

---

[1]) См. R. Iessen, Das allgemeine staatliche Aufsichtsrecht Gegenüber den Selbstverwaltungkörpern in Preussen, Greifswald, 1906, стр. 39 и сл.; см. также Матвѣева назв. соч. стр. 395.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 103; Г.-Н. LGO 74; Гог. G. O. § 83.

ководствомъ и по указаніямъ того же уѣзднаго начальника. Въ остальныхъ германскихъ государствахъ надзоръ за цѣлесообразностью дѣятельности общиннаго самоуправленія ограниченъ лишь правомъ органовъ надзора утверждать нѣкоторыя постановленія общинныхъ представительныхъ учрежденій, право же протеста по отношенію ко всѣмъ рѣшеніямъ общинныхъ совѣтовъ (сходовъ), которыя по мнѣнію органовъ надзора нарушаютъ «общее благо» или «общинные интересы», не признается законодательствомъ другихъ германскихъ государствъ ни за общиннымъ старшиной, ни за общими органами надзора.

## III.

Наряду съ правомъ утвержденія отдѣльныхъ постановленій общинныхъ представительныхъ учрежденій и съ правомъ протеста противъ незакономѣрныхъ (а въ Пруссіи и противъ нецѣлесообразныхъ рѣшеній) органамъ надзора во всѣхъ германскихъ государствахъ принадлежитъ также право принужденія общинныхъ учрежденій къ исполненію возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей—право принудительнаго внесенія въ общинныя смѣты суммы на обязательные возложенные закономъ на общины расходы и повинности (Zwangsetatisierung).

Если община не исполняетъ обязанностей возложенныхъ на нее закономъ, не вноситъ въ смѣту или же не разрѣшаетъ въ чрезвычайномъ порядкѣ расходы, возложенные на общинныя средства закономъ, и не исполняетъ требованій компетентныхъ властей, указывающихъ на необходимость внесенія этихъ обязательныхъ расходовъ въ смѣту, то необходимыя издержки по удовлетворенію обязательныхъ повинностей производятся по распоряженію органовъ надзора [1]) за счетъ общины, при чемъ можетъ быть даже повышено общинное обложеніе [2]).

[1]) Въ Пруссіи, Саксоніи, Гессенѣ и Эльзасѣ уѣзднаго начальника.

[2]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 141; Г.-Н. LGO § 113; Гог. G. O. § 105 Вестф. LGO § 50; Рейнск. G. O, § 87, а также Z. G. §§ 19 и 35; Бав. G. O. ст. 157, V—VII; Пф. G. O. ст. 89, V—VII; Сакс. LGO § 87; Вюрт.

Для того чтобы власти надзора могли осуществить принадлежащее имъ право принудительнаго внесенія въ смѣту расходовъ, необходимо прежде всего установленіе наличности пренебреженія со стороны органовъ общиннаго самоуправленія ихъ обязанностями, а именно невнесеніе въ смѣту обязательныхъ расходовъ. Въ новомъ гессенскомъ общинномъ положеніи перечислены всѣ основанія обязательности расходовъ; такими обязательными расходами признаются тѣ:

1) коихъ необходимость и размѣры точно установлены закономъ или указомъ;

2) исполненіе которыхъ для общины обязательно въ силу:

a) правомѣрнаго постановленія уѣзднаго или провинціальнаго собранія,

b) правомѣрнаго рѣшенія гражданскаго или административнаго суда,

c) правомѣрнаго рѣшенія другихъ *властей* [1]).

Въ другихъ государствахъ обязательными расходами признаются такъ же, какъ и въ Гессенѣ, расходы установленные на законѣ и на правомѣрныхъ распоряженіяхъ другихъ властей; только тѣ расходы, которые признаются обязательными, подлежащими компетентными учрежденіями могутъ быть внесены принудительно въ смѣту органами надзора [2]). Такое предложеніе со стороны подлежащей власти (напримѣръ въ области *полицейскаго* управленія со стороны полицейскихъ властей) должно содержать ясное указаніе на неудовлетворенную потребность и на ту сумму, которая должна быть ассигнована *на ея* удовлетвореніе.

---

G. O. ст. 188; Бад. *G. O.* § 181, V—VI; Гесс. LGO ст. 210; Эльз. G. O. § 73; въ Эльзасѣ указывается и размѣръ принудительнаго ассигнованія въ суммѣ расходовъ средней за три года на данную потребность.

[1]) Гесс. LGO ст. 210, I.

[2]) *Для* Пруссіи см. Матвѣевъ, назв. соч. стр. 400, Weinreich, Die Zwangsetatisierung (Verwaltungsarchiv, Bd. XIII, стр. 561; Z. Scheuer, Die Zwangsetatisierung gegenüber den Kommunalverbänden in Preussen, Greifswald, 1913, стр. 22 и сл. OVGE XI, стр. 52; XIII, стр. 57; XVI, стр. 218; XX, стр. 66; XL, стр. 57; XLIV, стр. 38; для Саксоніи смотри OVGE, III, стр. 205; IX, стр. 291.

Когда такимъ образомъ всѣ обстоятельства дѣла выяснены, то уѣздный начальникъ [1]) или другой какой-либо органъ надзора (наприм. въ Вюртембергѣ уѣздный совѣтъ) обращается къ общиннымъ учрежденіямъ съ указаніемъ на необходимость внесенія обязательнаго расхода въ смѣту и если въ теченіе указаннаго въ распоряженіи органа надзора срока обязательный расходъ не будетъ произведенъ, то тогда онъ вносится въ смѣту принудительно за счетъ общинныхъ средствъ и доходовъ, при чемъ даже могутъ быть повышены общинные налоги.

На распоряженіе органовъ надзора о Zwangsetatisierung общинныя учрежденія могутъ подавать жалобу въ судебно-административномъ порядкѣ [2])

Принудительное внесеніе въ общинную смѣту обязательныхъ расходовъ уѣзднымъ начальникомъ (или совѣтомъ) является уже не содѣйствіемъ общиннымъ учрежденіямъ какъ при утвержденіи властями надзора постановленій общинныхъ представительныхъ учрежденій, не наблюденіемъ за закономѣрностью или цѣлесообразностью дѣятельности органовъ общиннаго самоуправленія, а просто устраненіемъ воли общины отъ завѣдыванія данной отраслью управленія [3]) и даже на время ограниченіемъ правъ общины на само обложеніе. При Zwangsetatisierung общинное самоуправленіе на время замѣняется государственнымъ бюрократическимъ управленіемъ.

Значительно дальше другихъ общинныхъ положеній идетъ положеніе Великаго Герцогства Гессенскаго, которое помимо

---

[1]) Въ Пруссіи ландратъ въ своемъ распоряженіи о Zwangsetatisierung долженъ привести мотивы, въ силу которыхъ онъ прибѣгаетъ къ этой мѣрѣ.

[2]) Въ Пруссіи въ окружной комитетъ, а въ остальныхъ государствахъ въ обычную судебно-административную инстанцію для общинныхъ дѣлъ въ уѣздный административный судъ.

[3]) Гессенское общинное положеніе прямо говоритъ о томъ, что уѣздный начальникъ при Zwangsetatisierung дѣйствуетъ противъ воли общины („gegen den Willen der Gemeindevertretung“ (LGO ст. 210); баварское общинное положеніе говоритъ, что при Zwangsetatisierung государственную власть замѣняютъ власти общинныя (... „die Staatsbehörde an der Stelle der Gemeindebehörde“ G. O. § 181, VI).

принудительнаго внесенія уѣзднымъ начальникомъ въ смѣту общины обязательныхъ расходовъ знаетъ также и другіе случаи замѣны постановленій общинныхъ представительныхъ учрежденій распоряженіемъ ландрата. Если общинный совѣтъ уклоняется отъ принятія рѣшеній необходимыхъ для осуществленія задачъ и потребностей внесенныхъ въ смѣту и обязательныхъ для общины, то уѣздный начальникъ издаетъ распоряженіе вмѣсто общиннаго совѣта и поручаетъ старшинѣ привести въ исполненіе отданное имъ распоряженіе [1]). Болѣе того, уѣздный начальникъ выступаетъ даже вмѣсто общиннаго совѣта при назначеніи должностныхъ лицъ общиннаго управленія въ тѣхъ случаяхъ, когда общинный совѣтъ почему-либо уклоняется отъ постановленія о назначеніи должностныхъ лицъ и опредѣленіи имъ содержанія [2]).

Въ заключеніе главы о надзорѣ надо сказать еще нѣсколько словъ о правѣ роспуска общинныхъ представительныхъ учрежденій. Роспускъ есть крайнее средство надзора со стороны правительственной власти за дѣятельностью общиннаго самоуправленія [3]). Юго-западныя государства не знаютъ права роспуска общинныхъ совѣтовъ, оно проводится въ жизнь только законодательствомъ Пруссіи [4]), Саксоніи, Гессена и Эльзаса [5]). Въ Пруссіи и Эльзасѣ это право принадлежитъ верховной власти и имѣетъ дискреціонный характеръ. Верховная власть не связана никакими ограниченіями и ей предоставлено судить

---

[1]) Гесс. LGO ст. 211.

[2]) Гесс. LGO ст. 212. При назначеніи должностного лица, уѣздный начальникъ долженъ выслушать мнѣніе уѣзднаго комитета.

[3]) Съ роспускомъ общинныхъ представительныхъ учрежденій (Auflösung des Gemeinderats) не слѣдуетъ смѣшивать упраздненіе общины (Auflösung der Gemeinde); см. по поводу этого различія K. Meier, назв. соч. стр. 34; Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стр. 10; Rosin, Das Recht d. öffentl. Genossensch., стр. 19 ziff 9; Otto Mayer, D. V. R., II, стр. 376, прим. 15.

[4]) Кромѣ Ганновера, гдѣ не существуетъ права роспуска общинныхъ совѣтовъ.

[5]) Вост. и Ш.-Г. LGO § 142; Г.-Н. LGO § 114; Гог. G. O. § 106; Вестф. LGO § 82; Рейнск. зак. 15 мая 1856, ст. 28 I,; Z. G. § 33 ziff. 9; Сакс. LGO § 68, II; Гесс. LGO § 214; Эльз. G. O. § 63.

о наличности причинъ для необходимости роспуска общинныхъ представительныхъ учрежденій; только въ двухъ западныхъ провинціяхъ есть ограниченіе формальнаго свойства, а именно предложеніе о роспускѣ должно исходить отъ Министерства. Въ Саксоніи и Гессенѣ право роспуска принадлежитъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, при чемъ въ Гессенѣ должно быть выслушано мнѣніе провинціальнаго комитета; въ обоихъ этихъ государствахъ роспускъ можетъ состояться только при наличности извѣстныхъ условій, при чемъ, если въ Саксоніи условія эти очерчены крайне неопредѣленно (здѣсь роспускъ можетъ имѣть мѣсто «въ виду важнаго общественнаго интереса»), то Гессенское общинное положеніе даетъ опредѣленныя указанія основаній, въ силу которыхъ Министерство можетъ распустить общинный совѣтъ; здѣсь роспускъ можетъ состояться лишь тогда, если общинный совѣтъ настаиваетъ на своемъ рѣшеніи, которое было опротестовано по незакономѣрности и протестъ былъ признанъ правильнымъ рѣшеніемъ административнаго суда или систематически уклоняется отъ исполненія своихъ обязанностей [1]).

Непремѣннымъ условіемъ роспуска является необходимость назначенія новыхъ выборовъ не позже опредѣленнаго срока отъ 4 недѣль до 6 мѣсяцевъ [2]) и даже до **трехъ лѣтъ** въ Эльзасѣ.

За время между роспускомъ общиннаго совѣта и созывомъ вновь избраннаго необходимыя рѣшенія постановляются уѣзднымъ комитетомъ въ Пруссіи и Гессенѣ, въ Саксоніи тѣмъ учрежденіемъ, которое будетъ указано въ распоряженіи о роспускѣ, а въ Эльзасѣ или особой комиссіей назначенной Bezirkspräsident'омъ или бюргермейстеромъ общины.

## IV.

Въ постановкѣ надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія законодательство юго-западныхъ государствъ значительно отличается отъ законодательства восточныхъ государствъ, въ особенности Пруссіи.

---

[1]) Гесс. LGO ст. 214, I.

[2]) 4 недѣли—въ Гессенѣ, 6 недѣль—въ Пруссіи, кромѣ Вестфаліи и Рейнской провинціи, 3 мѣсяца—въ Саксоніи и 6 мѣсяцевъ—въ Вестфаліи и Рейнской провинціи.

Прежде всего юго-западное *право вовсе не знаетъ* права роспуска общинныхъ представительныхъ учрежденій и такимъ образомъ въ Баваріи, Вюртембергѣ и Баденѣ общинные совѣты являются непрерывно дѣйствующими административными учрежденіями и если почему-либо органы правительственнаго надзора находятъ, что данный составъ совѣтовъ не соотвѣтствуетъ задачамъ на нихъ возложеннымъ, то въ ихъ рукахъ не имѣется средствъ прекратить существованіе даннаго состава совѣта путемъ роспуска и назначенія новыхъ выборовъ. Наоборотъ въ Пруссіи, Саксоніи, Гессенѣ и Эльзасѣ составъ совѣтовъ всегда можетъ быть обновленъ при помощи роспуска общинныхъ представительныхъ учрежденій. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что право роспуска, принадлежащее органамъ правительственной власти, можетъ служить весьма серьезнымъ орудіемъ противъ независимости общиннаго самоуправленія. Строптивые общинные совѣты могутъ быть по нѣскольку разъ подрядъ распускаемы правительствомъ и въ промежутокъ времени между роспускомъ стараго состава общиннаго совѣта и созывомъ новаго во главѣ управленія общиной въ силу закона ставятся чуждыя общинѣ учрежденія и такимъ образомъ временно прекращается дѣятельность общинныхъ представительныхъ учрежденій. Правда, сравнительно короткіе сроки, опредѣленные общинными положеніями для назначенія новыхъ коммунальныхъ выборовъ, не даютъ возможности совершенно парализовать дѣятельность органовъ общиннаго самоуправленія, но если вспомнить, что въ Эльзасѣ срокъ управленія общиной безъ общиннаго совѣта простирается до трехъ лѣтъ, то нетрудно видѣть, что здѣсь въ отдѣльныхъ общинахъ общинное самоуправленіе можетъ быть совершенно уничтожено.

Специфической особенностью прусскаго права является также право старшины опротестовывать постановленія общинныхъ совѣтовъ и сходовъ какъ по ихъ незакономѣрности такъ и по нецѣлесообразности. Исполнительный органъ общиннаго самоуправленія привлекается такимъ образомъ къ надзору за дѣятельностью органа распорядительнаго и ему предоставляются весьма широкія права; старшина становится стражемъ закономѣрности и цѣлесообразности дѣятельности общиннаго совѣта

его избравшаго; положеніе совершенно ненормальное и абсолютно незнакомое ни одному германскому государству, кромѣ Пруссіи [1]).

Органамъ надзора во всѣхъ германскихъ государствахъ принадлежитъ еще право принудительнаго внесенія въ общинную смѣту обязательныхъ расходовъ въ томъ случаѣ, если общинныя представительныя учрежденія пренебрегутъ этой лежащей на нихъ обязанностью [2]). Это право принудительнаго внесенія органами надзора въ общинныя смѣты необходимыхъ суммъ и даже повышеніе размѣровъ общиннаго обложенія, конечно, находится въ непримиримомъ противорѣчіи съ правомъ органовъ общиннаго самоуправленія на самообложеніе. При системѣ Zwangsetatisierung органы надзора становятся вмѣсто общинныхъ представительныхъ учрежденій органами финансоваго управленія общиной и самоуправленіе временно замѣняется принудительнымъ управленіемъ общинными финансами. Еще дальше идетъ, какъ мы видѣли [3]), Гессенское общинное положеніе, которое признаетъ принципъ замѣны органовъ общиннаго самоуправленія назначенными должностными лицами и такимъ образомъ распространяетъ принципъ принудительности и на общее управленіе общинъ.

Система принудительнаго внесенія ассигновокъ въ общинную смѣту и принудительнаго управленія общиной находится въ непримиримомъ противорѣчіи съ принципомъ независимости общиннаго самоуправленія и ограничиваетъ одно изъ самыхъ важныхъ правъ общины — право на самообложеніе.

Необходимымъ выводомъ изъ того основного положенія ученія о самоуправленіи, что самоуправленіе есть управленіе мѣстностью при посредствѣ территоріальныхъ корпорацій, публично-правовыхъ союзовъ осуществляющихъ задачи государственнаго управленія на мѣстахъ, является признаніе права

---

[1]) См. выше, стр. 421.

[2]) K. A. Richter, Das Aufsichtsrecht des Staates u. s. w. стр. 58.

[3]) См. выше, стр. 425.

государства на надзоръ за дѣятельностью органовъ общиннаго самоуправленія [1]).

Праву общины на самоуправленіе соотвѣтствуетъ обязанность ея закономѣрно осуществлять возложенныя на нее задачи, не выходя изъ предѣловъ предоставленной ей компетенціи.

Естественно, что государство заинтересовано въ ходѣ дѣятельности общинныхъ учрежденій и ему должны принадлежать права надзора за общиннымъ самоуправленіемъ [2]). Необычайная дифференціація задачъ управленія въ современномъ государствѣ влечетъ за собой созданіе весьма большого числа органовъ администраціи, разбивающихся въ свою очередь на двѣ большія группы: органы бюрократическаго управленія и органы самоуправленія. Необходимо, конечно, установить согласованную дѣятельность многочисленныхъ органовъ управленія, и въ рукахъ центральной административной власти должны сосредоточиваться полномочія верховнаго руководительства всей административной машиной — право высшаго надзора [3]). Такое право высшаго надзора со стороны государства за дѣятельностью многочисленныхъ органовъ мѣстнаго управленія должно быть поставлено на различныхъ основаніяхъ по отношенію къ органамъ бюрократическаго мѣстнаго управленія и къ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Тогда какъ первые подчинены центральнымъ органамъ правительственной власти и находятся по отношенію къ нимъ въ должностной зависимости, вторые это распорядительные и исполнительные органы мѣстныхъ самоуправляющихся пу

[1]) Вопросамъ теоріи надзора и его постановки во Франціи и Пруссіи посвящено большое изслѣдованіе проф. В. Ѳ. Матвѣева, Государственный надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ во Франціи и Пруссіи. Казань, 1915, см. въ особенности стр. 1—53.

[2]) Rosin, Das Recht der öffentlichen Gennossenschaft, Freib., 1886, стр. 101.

[3]) Въ германской наукѣ это право носитъ наименованіе Oberaufsichtsrecht Haenel, Deutsches Staatsrecht, I, Leipzig, 1892, стр. 299—301; W. Schönborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, Heidelberg, 1906, стр. 4—5; L. v. Stein, Die Vollziehende Gewalt, II Theil, стр. 79 и 61

блично правовыхъ союзовъ, обладающихъ правомъ на независимое (въ извѣстныхъ предѣлахъ) отъ воли государства осуществленіе возложенныхъ закономъ на мѣстные союзы задачъ: органы самоуправленія имѣютъ право защищать свои права отъ посягательствъ съ чьей бы то ни было стороны и обладаютъ правомъ жалобы на незакономѣрное нарушеніе ихъ правъ въ административно-судебныя учрежденія [1]). Такимъ образомъ право государства осуществлять надзоръ за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія является частью права общаго высшаго надзора принадлежащаго государству. Специфической чертой надзора за органами самоуправленія надо признать ограниченность возможностей этого надзора.

Государство не можетъ присваивать себѣ компетенцію органовъ самоуправленія, не можетъ измѣнять рѣшенія принятыя органами самоуправленія или же замѣнять такія рѣшенія волеизъявленіемъ государственной власти, такъ какъ государство, разъ передавъ въ силу закона завѣдываніе опредѣленнымъ кругомъ дѣлъ мѣстнаго управленія въ руки мѣстныхъ территоріальныхъ корпорацій, публично правовыхъ союзовъ, не въ правѣ уже вмѣшиваться въ сферу ихъ компетенціи, установленную закономъ [2]).

Однакоже отъ законодательной власти всецѣло зависитъ опредѣленіе сферы полномочій органовъ мѣстнаго самоуправленія и государство можетъ сохранить за собою право вліять на дѣятельность органовъ самоуправленія, оставляя за собою право утвержденія ряда постановленій мѣстныхъ представительныхъ учрежденій, имѣющихъ особо важное значеніе [3]). Чѣмъ шире права органовъ государственной власти въ области права неутвержденія постановленій органовъ мѣстнаго самоуправленія не только потому, что такія постановленія вынесены съ нарушеніемъ предѣловъ компентенціи мѣстныхъ

---

[1]) См. Pr. O. V. G. E. XII, стр. 423; H. Preuss, Städtisches Amtsrecht, Berlin, 1902, стр. 311; Kosin, Das Recht der öffentl. Genoss. стр. 106.

[2]) Матвѣевъ, назв. соч., стр. 45; см. также Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, стр. 48; Kurt Maier, Das Aufsichtsrecht u. s. w., стр. 24.

[3]) Otto Mayer, Deutsch. Verw.-Recht, II, стр. 410.

союзовъ, но и потому, что государству принадлежитъ право признанія такихъ постановленій нецѣлесообразными, вредными для интересовъ государства или мѣстнаго населенія, тѣмъ уже, конечно, объемъ правъ на самоуправленіе, принадлежащихъ мѣстнымъ союзамъ, тѣмъ меньше ихъ самостоятельность и независимость отъ государственной власти [1]). Если надзоръ за закономѣрностью дѣятельности мѣстнаго самоуправленія ни въ коей мѣрѣ не ограничиваетъ правъ мѣстныхъ учрежденій, такъ какъ правительственнымъ органамъ предоставляется лишь наблюденіе за закономѣрностью постановленій мѣстныхъ представительныхъ учрежденій и совершенно естественнымъ въ условіяхъ административной дѣятельности современнаго правового государства является стремленіе государства охранить принципъ закономѣрности управленія и пресѣчь стремленія отдѣльныхъ административныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и органовъ мѣстнаго самоуправленія, къ превышенію предѣловъ компентенціи, предоставленной имъ закономъ, то надзоръ за цѣлесообразностью дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія плохо мирится съ понятіемъ правового государства и скорѣе можетъ быть охарактеризованъ какъ пережитокъ эпохи полицейскаго государства, эпохи дискреціонныхъ правъ правительственныхъ должностныхъ лицъ и отсутствія независимыхъ мѣстныхъ самоуправляющихся союзовъ [2]).

---

[1]) Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, стр. 9; Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1884, стр. 36; Stengel, Die Organisation u. s. w., стр. 16.

[2]) См. Rosin, Das Recht der öffentl. Genoss., стр. 116; ср. также K. A. Richter, Das Aufsichtsrecht des Staates unter besonderer Berücksichtigung des im Königreiche Sachsen geltenden Rechts, Leipzig, 1910, стр. 12.

## Заключенiе.

Главою о надзорѣ со стороны государства за дѣятельностью общинныхъ учрежденiй заканчивается изслѣдованiе объ общинномъ управленiи въ главнѣйшихъ германскихъ государствахъ, изслѣдованiе о нѣмецкой мелкой земской единицѣ.

Мы остановили вниманiе читателя на вопросахъ устройства общинныхъ учрежденiй, на компетенцiи имъ предоставленной и на отношенiяхъ между государствомъ и общиной въ области надзора; къ этому присоединенъ былъ также очеркъ организацiи вотчинныхъ округовъ, сохранившихся въ Пруссiи и Саксонiи и представляющихъ собою, наряду съ общиной и на равныхъ съ нею правахъ, также особый видъ мелкой земской единицы, организованной на принципахъ вотчиннаго права.

Общинныя учрежденiя Германiи осуществляютъ съ наибольшею полнотой идею самоуправленiя и потому, ознакомившись съ ихъ организацiей, интересно въ заключенiе посмотрѣть, въ какой степени германская мелкая земская единица по своему устройству и по тому положенiю, которое она занимаетъ въ общемъ строѣ мѣстнаго управленiя, можетъ считаться самоуправляющимся союзомъ [1]).

Въ введенiи къ этой книгѣ мы указывали, что мѣстное самоуправленiе есть такая система мѣстнаго государственнаго управленiя, при господствѣ которой завѣдыванiе дѣломъ мѣстнаго управленiя передается въ руки мѣстныхъ территорiальныхъ публично-правовыхъ союзовъ или избранныхъ ими распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ, обладающихъ въ сферѣ предоставленной имъ компетенцiи достаточной степенью независимости отъ центральной государственной власти.

---

[1]) См. выше стр. 74.

Такимъ образомъ для того, чтобы признать германскую общину органомъ самоуправленія, надо установить, что она является территоріальной корпораціей самостоятельно или черезъ посредство избранныхъ ею лицъ завѣдующей предоставленной ей компетенціей внѣ зависимости отъ центральной власти.

Прежде всего, дѣйствительно община является территоріальной корпораціей, юридическимъ лицомъ публичнаго права.

Во всѣхъ государствахъ общинныя учрежденія тѣсно связаны съ территоріей общины, власть ихъ простирается лишь на предѣлы общинной территоріи и самая возможность измѣненія очертаній границъ общинной территоріи обставлена особыми условіями: обыкновенно запрашивается согласіе общинныхъ учрежденій на измѣненіе границъ общины и лишь тогда производятся центральной государственной властью измѣненія въ территоріальныхъ очертаніяхъ общины.

Наряду съ территоріальнымъ моментомъ общинное самоуправленіе являетъ собою также и типическія черты союзнаго единства, корпоративнаго строя. Двѣ совершенно противоположныя системы комплектованія личнаго состава общинныхъ корпорацій примѣняются въ юго-западныхъ государствахъ съ одной стороны, и въ Пруссіи, Саксоніи и Эльзасѣ съ другой стороны. Юго-западная общинная корпорація это корпорація замкнутая, ограниченная опредѣленнымъ заранѣе избраннымъ кругомъ лицъ, доступъ въ составъ общиннаго гражданства обставленъ здѣсь цѣлымъ рядомъ весьма сложныхъ требованій и даже уплатою довольно значительнаго вступительнаго взноса. Наоборотъ въ Эльзасѣ, Саксоніи и Пруссіи членами общины признаются всѣ проживающіе въ предѣлахъ общины люди, удовлетворяющіе опредѣленнымъ условіямъ имущественнаго ценза и прожившіе въ общинѣ въ теченіе извѣстнаго количества времени; здѣсь проведенъ принципъ открытой корпораціи, доступной для всякаго жителя общины, уплачивающаго опредѣленную сумму налоговъ или обладающаго имуществомъ.

Однакоже, несмотря на противоположныя системы корпоративнаго строя (закрытая и открытая корпорація) одна

черта является общей для всѣхъ германскихъ государствъ, это корпоративный строй общиннаго управленія; дѣломъ общиннаго управленія въ границахъ территоріи общины завѣдуютъ общинныя корпораціи или сами непосредственно или черезъ посредство избираемыхъ ими лицъ.

Общинное управленіе осуществляется территоріальными публично-правовыми корпораціями и такимъ образомъ первая часть опредѣленія самоуправленія можетъ быть цѣликомъ примѣнена къ германской мелкой земской единицѣ: германская община—территоріальная публично-правовая корпорація.

Этого отнюдь нельзя сказать про прусскіе и саксонскіе вотчинные округа; организованные на началахъ вотчиннаго права, на началахъ подчиненія мѣстнаго населенія власти помѣщика и передачи ему всей суммы административныхъ полномочій въ обычныхъ условіяхъ принадлежащихъ общиннымъ учрежденіямъ, эти низшія единицы прусскаго и саксонскаго мѣстнаго управленія ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть признаны органами самоуправленія, такъ какъ имъ недостаетъ одного изъ основныхъ качествъ всякой самоуправляющейся единицы – корпоративнаго строя.

Въ общинахъ съ небольшимъ числомъ членовъ обыкновенно вся корпорація, какъ таковая, завѣдуетъ дѣломъ общиннаго самоуправленія сама непосредственно осуществляя свои административныя полномочія; въ болѣе многолюдныхъ общинахъ избираются общинныя представительныя учрежденія. Въ главѣ о коммунальномъ избирательномъ правѣ мы познакомили читателя съ тѣмъ необычайнымъ разнообразіемъ основаній избирательныхъ коммунальныхъ правъ, которымъ отличается законодательство различныхъ государствъ Германіи, здѣсь мы не будемъ опять возвращаться къ критикѣ этихъ избирательныхъ системъ, не будемъ еще и потому, что наше опредѣленіе самоуправленія не предуказываетъ необходимость примѣненія какой-либо опредѣленной системы избирательнаго права къ устройству органовъ самоуправленія.

Но одна сторона дѣла заставляетъ обратить на себя вниманіе и именно потому, что она находится въ несогласіи съ нашимъ опредѣленіемъ самоуправленія, это участіе въ общин-

ныхъ сходахъ и совѣтахъ лицъ не съ однимъ, а съ нѣсколькими голосами и притомъ въ общинныхъ совѣтахъ не по выборамъ, а по собственному праву; эти преимущества, предоставляемыя крупнѣйшимъ налого-плательщикамъ общины, объясняются, конечно, стремленіемъ законодателя обезпечить интересы зажиточныхъ слоевъ населенія, но само собой разумѣется, что общинныя представительныя учрежденія, въ составъ которыхъ входятъ члены не по избранію, а по собственному праву, не могутъ считаться во всемъ своемъ составѣ избранными членами общины.

Въ общемъ надо сказать, что принципъ избранія распорядительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія получилъ примѣненіе во всѣхъ рѣшительно главнѣйшихъ германскихъ государствахъ и единственнымъ исключеніемъ является лишь участіе (и то далеко не во всѣхъ государствахъ) крупнѣйшихъ налогоплательщиковъ въ общинныхъ совѣтахъ не по выборамъ, а по собственному праву.

Но если распорядительные органы общиннаго самоуправленія повсюду свободно избираются членами общины, то этого отнюдь нельзя сказать про органы исполнительные. Прежде всего въ Эльзасъ-Лотарингіи старшины и ихъ помощники назначаются органомъ правительственной власти (начальникомъ округа, Bezirkspräsident'омъ); во всѣхъ остальныхъ государствахъ, за исключеніемъ Бадена, органамъ надзора за дѣятельностью общиннаго самоуправленія принадлежитъ право неутвержденія въ должности избранныхъ старшинъ и ихъ помощниковъ и даже, въ нѣкоторыхъ государствахъ, право назначенія на должность старшины и его помощниковъ лицъ по выбору органовъ надзора. Такимъ образомъ по отношенію къ исполнительнымъ органамъ общиннаго самоуправленія нельзя говорить о свободномъ ихъ избраніи общинными совѣтами, такъ какъ органы надзора могутъ не только отказать въ учрежденіи выбранныхъ общинными представительными учрежденіями исполнительныхъ органовъ, но даже навязать общинѣ старшину ею невыбраннаго и можетъ быть вовсе нежелательнаго для общинныхъ избирателей.

Если мы вспомнимъ, что старшины созываютъ общинныя представительныя коллегіи и въ нихъ предсѣдательствуютъ, что имъ принадлежитъ также право наложенія протеста на постановленія общинныхъ представительныхъ учрежденій, то станетъ понятнымъ то огромное значеніе, которое имѣетъ должность старшины въ дѣлѣ общиннаго управленія и тѣмъ болѣе покажется несоотвѣтствующимъ идеѣ самоуправленія право органовъ надзора оказывать вліяніе на личный составъ исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія.

Компетенція общинныхъ учрежденій очерчена весьма широко; въ ихъ завѣдываніи находятся почти всѣ отрасли мѣстной администраціи, включая и мѣстную полицію, но въ то же самое время дѣйствующая система надзора за дѣятельностью органовъ общиннаго самоуправленія ставитъ общинныя власти въ довольно тѣсную зависимость отъ органовъ надзора, которымъ предоставлено даже право принудительнаго внесенія ассигновокъ въ общинную смѣту въ томъ случаѣ, если община пренебрегаетъ исполненіемъ возложенныхъ на нее закономъ обязанностей.

Такимъ образомъ система общиннаго управленія въ главнѣйшихъ государствахъ Германской Имперіи представляетъ собою картину развитаго, но не вполнѣ законченнаго самоуправленія.

Всѣ элементы на лицо: община признана территоріальной корпораціей, обладающей полномочіями въ области публичнаго права, органы ея избираются членами общины и осуществляютъ свои полномочія въ условіяхъ достаточной степени независимости отъ центральной государственной власти, но тѣмъ не менѣе рядъ внѣдренныхъ въ законодательство многочисленныхъ германскихъ государствъ отступленій отъ началъ избираемости и независимости заставляетъ признать, что германское общинное управленіе, хотя и представляетъ собою весьма развитой типъ общиннаго самоуправленія, все же нуждается для окончательнаго упроченія принципа самоуправленія въ послѣдовательномъ проведеніи началъ избираемости и независимости.